

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

15 juni 2017

**PARLEMENTAIR  
ONDERZOEK**

**belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in de luchthaven Brussel-Nationaal en in het metrostation Maalbeek te Brussel, met inbegrip van de evolutie en de aanpak van de strijd tegen het radicalisme en de terroristische dreiging**

DERDE TUSSENTIJD  
VERSLAG  
OVER HET ONDERDEEL  
“VEILIGHEIDSARCHITECTUUR”

NAMENS DE PARLEMENTAIRE  
ONDERZOEKSCOMMISSIE  
UITGEBRACHT DOOR  
MEVROUW **Laurette ONKELINX** EN  
DE HEREN **Peter DE ROOVER**,  
**Denis DUCARME** EN **Servais VERHERSTRAETEN**

*Zie:*

**Doc 54 1752/ (2015/2016):**

- 001: Voorstel ingediend door de heer De Roover, mevrouw Onkelinx, de heren Ducarme, Verherstraeten en Dewael, mevrouw Kitir, de heren Nollet en Calvo en mevrouw Fonck.
- 002: Amendementen.
- 003: Verslag.
- 004: Tekst aangenomen door de commissie.
- 005: Tekst aangenomen in plenaire vergadering.
- 006: Eerste tussentijds verslag.
- 007: Tweede tussentijds verslag.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

15 juin 2017

**ENQUÊTE  
PARLEMENTAIRE**

**chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste**

TROISIÈME RAPPORT  
INTERMÉDIAIRE,  
SUR LE VOLET  
“ARCHITECTURE DE LA SÉCURITÉ”

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE  
PAR  
MME **Laurette ONKELINX** ET  
MM. **Peter DE ROOVER**,  
**Denis DUCARME** ET **Servais VERHERSTRAETEN**

*Voir:*

**Doc 54 1752/ (2015/2016):**

- 001: Proposition déposée par M. De Roover, Mme Onkelinx, MM. Ducarme, Verherstraeten et Dewael, Mme Kitir, MM. Nollet et Calvo et Mme Fonck.
- 002: Amendements.
- 003: Rapport.
- 004: Texte adopté par la commission.
- 005: Texte adopté en séance plénière.
- 006: Premier rapport intermédiaire.
- 007: Deuxième rapport intermédiaire.

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/  
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Patrick Dewael

**A. — Vaste leden / Titulaires:**

N-VA	Siegfried Bracke, Christoph D'Haese, Peter De Roover, Kristien Van Vaerenbergh
PS	Willy Demeyer, André Frédéric, Laurette Onkelinx
MR	Denis Ducarme, Richard Miller, Philippe Pivin
CD&V	Raf Terwingen, Servais Verherstraeten
Open Vld	Patrick Dewael, Carina Van Cauter
sp.a	Meryame Kitir
Ecolo-Groen	Stefaan Van Hecke
cdH	Georges Dallemagne

**B. — Plaatsvervangers / Suppléants:**

Inez De Coninck
Karine Lalieux
Gautier Calomne
Franky Demon
Dirk Janssens
Hans Bonte
Gilles Vanden Burre
Francis Delpérée

N-VA	:	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
PS	:	<i>Parti Socialiste</i>
MR	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
CD&V	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
Open Vld	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
sp.a	:	<i>socialistische partij anders</i>
Ecolo-Groen	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
cdH	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
VB	:	<i>Vlaams Belang</i>
PTB-GO!	:	<i>Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture</i>
DéFI	:	<i>Démocrate Fédéraliste Indépendant</i>
PP	:	<i>Parti Populaire</i>
Vuye&Wouters	:	<i>Vuye&amp;Wouters</i>

*Afkortingen bij de nummering van de publicaties:*

DOC 54 0000/000:	<i>Parlementair document van de 54<sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
QRVA:	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
CRIV:	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag</i>
CRABV:	<i>Beknopt Verslag</i>
CRIV:	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)</i>
PLEN:	<i>Plenum</i>
COM:	<i>Commissievergadering</i>
MOT:	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

*Abréviations dans la numérotation des publications:*

DOC 54 0000/000:	<i>Document parlementaire de la 54<sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
QRVA:	<i>Questions et Réponses écrites</i>
CRIV:	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral</i>
CRABV:	<i>Compte Rendu Analytique</i>
CRIV:	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)</i>
PLEN:	<i>Séance plénière</i>
COM:	<i>Réunion de commission</i>
MOT:	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

*Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers*

*Bestellingen:  
Natieplein 2  
1008 Brussel  
Tel. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.dekamer.be  
e-mail : publicaties@dekamer.be*

*De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier*

*Publications officielles éditées par la Chambre des représentants*

*Commandes:  
Place de la Nation 2  
1008 Bruxelles  
Tél. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.lachambre.be  
courriel : publicaties@lachambre.be*

*Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC*

INHOUD	Blz.
<b>TITEL 1</b>	
<b>Algemeen</b>	
I. INLEIDING.....	19
II. INTERNATIONALE CONTEXT .....	21
III. POSITIE VAN BELGIE .....	24
IV. DESKUNDIGEN EN DUUR VAN HET MANDAT .....	25
V. METHODE.....	26
VI. MOEILIKHEDEN INZAKE GEHEIMHOUDING .....	27
VII. INACHTNEMING VAN DE BEVOEGDHEDEN	28
VIII. VERANTWOORDELIJKHEDEN .....	28
IX. WERKZAAMHEDEN VAN DE ONDERZOEKSCOMMISSIE .....	29
Afdeling 1	
Algemeen overzicht van de hoorzittingen.....	29
Afdeling 2	
Samenvatting van de hoorzittingen over het deel "Veiligheidsarchitectuur".....	32
A. Informatieve hoorzittingen.....	33
B. Hoorzittingen per dienst .....	35
C. Hoorzittingen per dossier .....	40
1. Dossier van de broers Abdeslam .....	40
2. Dossier van de broers El Bakraoui.....	44
D. Hoorzittingen met regeringsleden.....	46
Afdeling 3	
Bespreking met gesloten deuren van de verslagen van de Vaste Comités P en I.....	47
Afdeling 4	
Ter beschikking gestelde documenten .....	48
Afdeling 5	
Onderzoeksverrichtingen.....	49

SOMMAIRE	Pages
<b>TITRE 1<sup>ER</sup></b>	
<b>Généralités</b>	
I. INTRODUCTION .....	19
II. LE CONTEXTE INTERNATIONAL.....	21
III. POSITION DE LA BELGIQUE.....	24
IV. EXPERTS ET DUREE DU MANDAT.....	25
V. MÉTHODE.....	26
VI. PROBLÈMES DE SECRET.....	27
VII. RESPECT DES COMPÉTENCES.....	28
VIII. RESPONSABILITÉS .....	28
IX. TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	29
Section 1 <sup>re</sup>	
Aperçu général des auditions .....	29
Section 2	
Synthèse des auditions sur le volet "Architecture de la sécurité" .....	32
A. Auditions informatives .....	33
B. Auditions par service.....	35
C. Auditions par dossier.....	40
1. Dossier des frères Abdeslam .....	40
2. Dossier des frères El Bakraoui.....	44
D. Auditions de membres de gouvernement .....	46
Section 3	
Examen à huis clos de rapports des Comité permanents P et R.....	47
Section 4	
Documents mis à disposition .....	48
Section 5	
Devoirs d'instruction.....	49

A.	Uitvoering van de onderzoeksverrichtingen.....	49
B.	Onderzoeken door het Vast Comité P of door het Vast Comité I.....	49
C.	Inlichtingen betreffende criminele, correctionele, politie- en tuchtzaken, en in bestuurszaken.....	49
X.	EERSTE TUSSENTIJDEN EN VOORLOPIG VERSLAG VAN 3 AUGUSTUS 2016.....	50
XI.	TWEEDE TUSSENTIJDEN EN VOORLOPIG VERSLAG VAN 4 MEI 2017.....	51

## TITEL 2

### Vaststellingen, analyse en aanbevelingen over het luik “Veiligheidsarchitectuur”

#### HOOFDSTUK I

Samenvatting van dit verslag.....	53
HET BELEID MET BETREKKING TOT DE AANPAK VAN ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (II).....	53
DE BEELDVORMING, DE DREIGINGSANALYSE EN DE VEILIGHEIDSMATREGELEN MET BETREKKING TOT HET ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (III).....	54
HET INFORMATIEBEHEER (IV).....	55
DE INLICHTINGENDIENSTEN EN DE AANPAK VAN HET ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (V).....	56
DE OPSPORING EN VERVOLGING VAN ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (VI).....	57
DE STRAFUITVOERING IN ZAKEN VAN ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (VII).....	59
HET BESTUURLIJK OPTREDEN MET HET OOG OP DE PREVENTIE EN AANPAK VAN ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (VIII).....	61
BELGIË EN DE INTERNATIONALE SAMENWERKING TER BESTRIJDING VAN HET ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (IX).....	61

A.	Accomplissement de devoirs d’instruction.....	49
B.	Enquêtes par le comité permanent P ou par le Comité permanent R.....	49
C.	Renseignements en matière criminelle, correctionnelle, policière et disciplinaire et en matière administrative.....	49
X.	PREMIER RAPPORT INTERMÉDIAIRE ET PROVISOIRE DU 3 AOÛT 2016.....	50
XI.	DEUXIÈME RAPPORT INTERMÉDIAIRE ET PROVISOIRE DU 4 MAI 2017.....	50

## TITRE 2

### Constatations, analyse et recommandations sur le volet “Architecture de la sécurité”

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

Synthese du présent rapport.....	53
LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L’EXTREMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME (II).....	53
REPRÉSENTATION, ANALYSE DE LA MENACE ET MESURES DE SÉCURITÉ CONCERNANT L’EXTREMISME, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME (III).....	54
LA GESTION DES INFORMATIONS (IV).....	55
LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ET LA LUTTE CONTRE L’EXTREMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME (V).....	56
LES RECHERCHES ET LES POURSUITES DANS LE DOMAINE DE L’EXTREMISME ISLAMISTE, DE LA RADICALISATION VIOLENTE ET DU TERRORISME (VI).....	57
L’APPLICATION DES PEINES DANS LES AFFAIRES D’EXTREMISME ISLAMISTE, DE RADICALISATION VIOLENTE ET DE TERRORISME (VII).....	59
L’ACTION ADMINISTRATIVE EN VUE DE LA PRÉVENTION ET DE LA LUTTE CONTRE L’EXTREMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME (VIII).....	61
LA BELGIQUE ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LA LUTTE CONTRE L’EXTREMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME (IX).....	61

## HOOFDSTUK II

Het beleid met betrekking tot de aanpak van islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme .....	64
II.1. De internationale en Europese context van het beleid .....	64
II.1.1. Islamistisch terrorisme als grensoverschrijdend en evolutief probleem .....	64
II.1.2. Het internationale antiterrorismebeleid, met bijzondere focus op de Europese Unie (EU) ....	67
II.1.3. Interpol.....	86
II.1.4. Aanbevelingen.....	87
II.2. Het in België gevoerde antiterrorismebeleid voorafgaand aan 22 maart 2016 .....	88
II.2.1. Algemeen .....	88
II.2.2. De Kadernota integrale veiligheid van 2004 (KIV 2004) .....	96
II.2.3. De nationale veiligheidsplannen (NVP).....	98
II.2.4. Het Actieplan Radicalisme (Plan R) .....	100
II.2.5. Het Kanaalplan.....	102
II.2.6. De aanpassing van het strafrecht, het strafprocesrecht en administratieve maatregelen.....	104
II.2.7. Andere in het raam van deze parlementaire onderzoekscommissie relevante beleidsbeslissingen (in chronologische volgorde) .....	109
II.3. De beleidsinitiatieven sedert 22 maart 2016... ..	110
II.3.1. De reactie van de regering op de aanslagen: een globaal overzicht .....	110
II.3.2. Het nationaal noodplan terrorisme.....	114
II.3.3. De Kadernota integrale veiligheid 2016-2019 (KIV).....	114
II.3.4. Het Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019 .....	118
II.3.5. De aanpassing van het Actieplan Radicalisme (Plan R) .....	120
II.3.6. De aanpassing van het straf(proces)recht .....	121

## CHAPITRE II

La politique en matière de lutte contre l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme .....	64
II.1. Le contexte international et européen de la politique .....	64
II.1.1. Le terrorisme islamiste, un phénomène transfrontalier et évolutif .....	64
II.1.2. Politique anti-terrorisme internationale, en particulier au niveau de l'Union européenne (UE) .....	67
II.1.3. Interpol.....	86
II.1.4. Recommandations .....	87
II.2. La politique anti-terrorisme qui prévalait en Belgique avant le 22 mars 2016 .....	88
II.2.1. Généralités .....	88
II.2.2. La note-cadre sécurité intégrale de 2004 (NCSI 2004).....	96
II.2.3. Les plans nationaux de sécurité (PNS).....	98
II.2.4. Le Plan d'action Radicalisme (Plan R).....	100
II.2.5. Le plan Canal .....	102
II.2.6. Modification du droit pénal, du droit de procédure pénale et des mesures administratives .....	104
II.2.7. Autres décisions politiques pertinentes prises dans le cadre de cette commission d'enquête parlementaire (par ordre chronologique) .....	109
II.3. Les initiatives politiques prises depuis le 22 mars 2016.....	110
II.3.1. La réaction du gouvernement face aux attentats: aperçu global.....	110
II.3.2. Le plan d'urgence national Terrorisme.....	114
II.3.3. La note-cadre sécurité intégrale 2016-2019 (NCSI) .....	114
II.3.4. Le Plan national de sécurité 2016-2019 .....	118
II.3.5. L'adaptation du Plan d'action Radicalisme (Plan R).....	120
II.3.6. La modification du droit pénal et du droit de la procédure pénale.....	121

II.4.	Conclusies en aanbevelingen .....	127
II.4.1.	De internationale en Europese context van het beleid .....	127
II.4.2.	Het in België gevoerde antiterrorismebeleid ..	129
II.4.2.1.	Algemeen .....	129
II.4.2.2.	Het beleid en de plannen .....	130
II.4.2.3.	De wet- en regelgeving .....	130
II.4.2.4.	Diversen .....	132
II.4.2.5.	De praktijk .....	134
II.4.2.6.	Evaluatie en monitoring .....	136

### HOOFDSTUK III

De beeldvorming, de dreigingsanalyse en de veiligheidsmaatregelen met betrekking tot het islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme 137

III.1.	Het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD).....	137
III.1.1.	De opdrachten .....	137
III.1.1.1.	Algemeen .....	137
III.1.1.2.	De dreigingsanalyse.....	142
III.1.1.2.1.	Algemeen .....	142
III.1.1.2.2.	De vier dreigingsniveaus.....	143
III.1.1.2.3.	Het onderscheid dreigingsanalyse- risicoanalyse.....	145
III.1.1.2.4.	Het onderscheid tussen dreigingsanalyse en beeldvorming.....	146
III.1.1.3.	De opdrachten met betrekking tot de <i>Foreign Terrorist Fighters</i> (FTF).....	148
III.1.1.4.	De opdrachten in het kader van het Actie- plan Radicalisme .....	150
III.1.1.5.	De opdrachten inzake tenuitvoerlegging van de specifieke maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme	151
III.1.2.	De organisatie en werking van het OCAD .....	151
III.1.3.	De verhouding met de “steun”- en “partner- diensten” .....	152
III.1.4.	De verhouding met de bestuurlijke overheden	153

II.4.	Conclusions et recommandations.....	127
II.4.1.	Le contexte international et européen de la politique .....	127
II.4.2.	La politique antiterrorisme en Belgique .....	129
II.4.2.1.	Généralités .....	129
II.4.2.2.	La politique et les plans.....	130
II.4.2.3.	La législation et la réglementation .....	130
II.4.2.4.	Divers .....	132
II.4.2.5.	La pratique.....	134
II.4.2.6.	Evaluation et monitoring.....	136

### CHAPITRE III

Image, analyse de la menace et mesures de sécurité concernant l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme..... 137

III.1.	Organe pour la coordination de l'analyse de la menace (OCAM) .....	137
III.1.1.	Les missions.....	137
III.1.1.1.	Généralités .....	137
III.1.1.2.	Analyses de la menace .....	142
III.1.1.2.1.	Généralités .....	142
III.1.1.2.2.	Les quatre niveaux de la menace .....	143
III.1.1.2.3.	Distinction entre l'analyse de la menace et l'analyse du risque.....	145
III.1.1.2.4.	Distinction entre l'analyse de la menace et l'image .....	146
III.1.1.3.	Les missions relatives aux <i>Foreign Terrorist Fighters</i> (FTF) .....	148
III.1.1.4.	Les missions dans le cadre du Plan d'action radicalisme .....	150
III.1.1.5.	Les missions d'exécution des mesures spé- cifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme .....	151
III.1.2.	Organisation et fonctionnement de l'OCAM... 151	
III.1.3.	Relation avec les “services d'appui” et les “services partenaires” .....	152
III.1.4.	Relation avec les autorités administratives.... 153	

III.2.	De Nationale Veiligheidsraad (NVR) .....	153	III.2.	Le Conseil national de sécurité (CNS) .....	153
III.2.1.	De opdrachten .....	153	III.2.1.	Les missions .....	153
III.2.2.	De organisatie en werking .....	154	III.2.2.	Organisation et fonctionnement .....	154
III.3.	Het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering (CGCCR) .....	157	III.3.	Centre de coordination et de crise du gouvernement (CGCCR) .....	157
III.3.1.	De opdrachten .....	157	III.3.1.	Missions .....	157
III.3.2.	De organisatie en werking .....	157	III.3.2.	Organisation et fonctionnement .....	157
III.3.3.	De verhouding met het OCAD .....	158	III.3.3.	Relation avec l'OCAM .....	158
III.3.4.	De risicoanalyses .....	159	III.3.4.	Analyses des risques .....	159
III.4.	De taskforces en veiligheidscellen .....	160	III.4.	Groupes de travail et cellules de sécurité .....	160
III.4.1.	De Nationale Taskforce (NTF) .....	160	III.4.1.	Task force nationale (TFN) .....	160
III.4.2.	De werkgroepen .....	161	III.4.2.	Les groupes de travail .....	161
III.4.3.	De lokale Taskforces (LTF) .....	162	III.4.3.	Les taskforces locales (TFL) .....	162
III.4.4.	De lokale integrale veiligheidscellen (LIVC) .....	166	III.4.4.	Cellules de Sécurité intégrale locale (CSIL) .....	166
III.5.	De veiligheidsmaatregelen .....	171	III.5.	Les mesures de sécurité .....	171
III.5.1.	Een algemeen overzicht .....	171	III.5.1.	Un tour d'horizon général .....	171
III.5.2.	De wettelijke afdwingbaarheid van de maatregelen .....	172	III.5.2.	Le caractère contraignant des mesures .....	172
III.5.3.	De HYCAP (gehypothekeerde capaciteit bestuurlijke politie) .....	173	III.5.3.	L'HYCAP (capacité hypothéquée – police administrative) .....	173
III.6.	Aanbevelingen .....	173	III.6.	Recommandations .....	173
III.6.1.	Algemeen .....	173	III.6.1.	En général .....	173
III.6.2.	De politiediensten .....	175	III.6.2.	Les services de police .....	175
III.6.3.	De inlichtingen- en veiligheidsdiensten .....	175	III.6.3.	Les services de renseignement et de sécurité .....	175
III.6.4.	Het federaal niveau: een verbeterde samenhang tussen de NVR, Crisiscentrum, OCAD en NTF als basis voor een coherent concept voor het organiseren van de informatiehuishouding .....	175	III.6.4.	Le niveau fédéral: une meilleure cohésion entre le CNS, le Centre de crise, l'OCAM et la TFN en vue d'élaborer un concept cohérent en matière d'organisation de la gestion des informations. ....	175
III.6.5.	De NTF en de LTF .....	177	III.6.5.	La TFN et la TFL .....	177
III.6.6.	Het OCAD .....	178	III.6.6.	L'OCAM .....	178
III.6.7.	Een wettelijke verankering van de interactie tussen de NTF, de LTF en het LIVC .....	178	III.6.7.	Un ancrage légal de l'interaction entre la TFN, la TFL et la CSIL .....	178
III.6.8.	Opvolging van beslissingen federaal parket via de LTF .....	179	III.6.8.	Suivi des décisions du parquet fédéral par le biais de la TFL .....	179

## HOOFDSTUK IV

De informatiehuishouding .....	180
IV.1. Algemeen .....	180
IV.2. De politionele informatie.....	188
IV.2.1. De informatiedragers.....	188
IV.2.1.1. Algemeen .....	188
IV.2.1.2. Processen-verbaal (PV) .....	190
IV.2.1.3. Informatierapporten (RIR) .....	192
IV.2.1.4. Administratieve rapporten (RAR) .....	201
IV.2.1.5. De nationale en internationale signaleringen.....	201
IV.2.1.5.1. Nationale signaleringen.....	201
IV.2.1.5.2. Internationale signaleringen.....	202
IV.2.2. De politionele gegevensbanken .....	206
IV.2.2.1. Algemeen .....	206
IV.2.2.2. De algemene nationale gegevensbank (ANG) .....	207
IV.2.2.3. De basisgegevensbanken (art. 44/11/2, § 1) en de bijzondere gegevensbanken .....	210
IV.2.2.4. De gemeenschappelijke gegevensbank terrorisme .....	210
IV.2.2.5. De gegevensbanken van de lokale politie .....	212
IV.2.2.6. Het inrichten van een kruispuntbank Veiligheid .....	212
IV.2.3. De Directie van de politionele informatie en de ICT-middelen.....	214
IV.2.4. De verwerving, analyse en exploitatie van de gegevens .....	216
IV.2.5. De arrondissementale informatiekrispunten .....	217
IV.2.6. Het Controleorgaan op de politionele informatie (COC).....	219
IV.3. De informatiehuishouding van de inlichtingendiensten.....	221
IV.3.1. De Veiligheid van de Staat (VSSE) .....	221
IV.3.2. De Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) .....	229

## CHAPITRE IV

La gestion des informations .....	180
IV.1. Généralités .....	180
IV.2. L'information policière.....	188
IV.2.1. Les supports d'information .....	188
IV.2.1.1. En général .....	188
IV.2.1.2. Procès-verbaux (PV) .....	190
IV.2.1.3. Rapports d'information (RIR).....	192
IV.2.1.4. Les rapports administratifs (RAR).....	201
IV.2.1.5. Les signalements nationaux et internationaux .....	201
IV.2.1.5.1. Les signalements nationaux.....	201
IV.2.1.5.2. Signalements internationaux.....	202
IV.2.2. Les banques de données policières .....	206
IV.2.2.1. Généralités .....	206
IV.2.2.2. La banque de données nationale générale (BNG).....	207
IV.2.2.3. Les banques de données de base (art. 44/11/2, § 1 <sup>er</sup> ) et les banques de données particulières.....	210
IV.2.2.4. La banque de données commune terrorisme .....	210
IV.2.2.5. Les banques de données de la police locale.....	212
IV.2.2.6. La création d'une banque-carrefour de la sécurité.....	212
IV.2.3. La Direction des informations policières et les moyens TIC.....	214
IV.2.4. L'acquisition, l'analyse et l'exploitation des données.....	216
IV.2.5. Les carrefours d'information d'arrondissement .....	217
IV.2.6. L'Organe de contrôle de l'information policière (COC).....	219
IV.3. La gestion des informations des services de renseignement.....	221
IV.3.1. La Sûreté de l'État (VSSE) .....	221
IV.3.2. Le Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) .....	229



IV.4.	De gegevensbank <i>Foreign Terrorist Fighters</i> van het OCAD.....	232	IV.4.	La banque de données <i>Foreign Terrorist Fighters</i> de l'OCAM .....	232
IV.5.	De <i>Joint Information Box</i> (JIB) .....	238	IV.5.	La <i>Joint Information Box</i> (JIB) .....	238
IV.6.	De Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) en het administratief bevrozen van gelden.....	240	IV.6.	La Cellule de traitement des informations financières (CTIF) et le gel administratif des avoirs .....	240
IV.6.1.	CFI.....	240	IV.6.1.	CTIF.....	240
IV.6.2.	Specifiek beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van terrorisme .....	241	IV.6.2.	Mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme .....	241
IV.7.	Problemen in verband met de identiteit en de aliasen van verdachten en daders .....	243	IV.7.	Problèmes liés à l'identité et aux alias des suspects et des auteurs .....	243
IV.8.	Het (gedeeld) beroepsgeheim.....	245	IV.8.	Le secret professionnel (partagé) .....	245
IV.9.	Aanvullende algemene conclusies.....	249	IV.9.	Conclusions générales additionnelles .....	249
IV.10.	Aanbevelingen.....	251	IV.10.	Recommandations .....	251
IV.10.1.	Algemeen .....	251	IV.10.1.	Généralités .....	251
IV.10.2.	Visie, strategie, beleid en leiding.....	251	IV.10.2.	Vision, stratégie, politique et direction .....	251
IV.10.3.	Wet- en regelgeving .....	252	IV.10.3.	Réglementation .....	252
IV.10.4.	Strafbaarstelling en bijhorende categorieën ..	253	IV.10.4.	Incrimination et catégories liées.....	253
IV.10.5.	Cultuur .....	254	IV.10.5.	Culture .....	254
IV.10.6.	Personeel .....	255	IV.10.6.	Personnel .....	255
IV.10.7.	Informatie en bijhorende werkprocessen.....	256	IV.10.7.	Information et processus de travail y afférents..	256
IV.10.8.	Sociale media.....	257	IV.10.8.	Les médias sociaux.....	257
IV.10.9.	De gegevensbanken .....	257	IV.10.9.	Les banques de données.....	257
IV.10.10.	De verkaveling van diensten, de organisatie, de onderlinge samenwerking en de bijhorende organisatorische implicaties.....	259	IV.10.10.	Morcellement des services, organisation, collaboration mutuelle et implications organisationnelles y afférentes.....	259
IV.10.11.	ICT en technische ondersteuning .....	259	IV.10.11.	TIC et appui technique .....	259
IV.10.12.	Overleg.....	260	IV.10.12.	Concertation.....	260
IV.10.13.	Politie.....	260	IV.10.13.	Police.....	260
IV.10.14.	Inlichtingen- en veiligheidsdiensten .....	264	IV.10.14.	Services de renseignement et de sécurité.....	264
IV.10.15.	Internationaal.....	265	IV.10.15.	Au niveau international.....	265
IV.10.16.	Identificatie en biometrische toepassingen.....	265	IV.10.16.	Identification et applications biométriques.....	265

## HOOFDSTUK V

De inlichtingendiensten en de aanpak van het islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme .....	266
V.1. Inleiding .....	266
V.2. De Veiligheid van de Staat (VSSE) .....	268
V.2.1. De opdrachten van de VSSE, het institutioneel kader en het beleid .....	268
V.2.2. De interne organisatie en het budget van de VSSE .....	271
V.2.3. De rol van de VSSE bij de bestrijding van het (islamistisch) terrorisme .....	273
V.2.4. De informatiepositie van de VSSE voorafgaand aan de aanslagen van 22 maart 2016 .....	275
V.3. De Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) .....	278
V.3.1. De opdrachten van de ADIV, het institutioneel kader en het beleid .....	278
V.3.2. De interne organisatie en het budget van de ADIV .....	279
V.3.3. De verhouding tussen de ADIV en het bataljon ISTAR .....	282
V.3.4. De rol van de ADIV bij de bestrijding van (islamistisch terrorisme) .....	283
V.3.5. De informatiepositie van de ADIV voorafgaand aan de aanslagen van 22 maart 2016 .....	286
V.4. De samenwerking tussen beide inlichtingendiensten .....	288
V.5. De doorstroming van informatie van de inlichtingendiensten naar de gerechtelijke overheden .....	289
V.5.1. De informatieverstrekking op grond van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering .....	289
V.5.2. De informatieverstrekking op grond van artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 .....	290
V.5.2.1. Een zeer ruime informatieplicht .....	290
V.5.2.2. Problematische aspecten en ongewenste neveneffecten .....	291
V.5.3. De samenwerking tussen de inlichtingendiensten en de federale politie .....	293

## CHAPITRE V

Les services de renseignement et la lutte contre l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme .....	266
V.1. Introduction .....	266
V.2. La Sûreté de l'État (VSSE) .....	268
V.2.1. Les missions de la VSSE, le cadre institutionnel et la politique .....	268
V.2.2. L'Organisation interne et le budget de la VSSE .....	271
V.2.3. Le rôle de la VSSE dans la lutte contre le terrorisme (islamiste) .....	273
V.2.4. La position d'information de la VSSE avant les attentats du 22 mars 2016 .....	275
V.3. Le Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS) .....	278
V.3.1. Les missions du SGRS, le cadre institutionnel et la stratégie .....	278
V.3.2. L'organisation interne et le budget du SGRS .....	279
V.3.3. La relation entre le SGRS et le bataillon ISTAR .....	282
V.3.4. Le rôle du SGRS dans la lutte contre le terrorisme (islamiste) .....	283
V.3.5. La position d'information du SGRS avant les attentats du 22 mars 2016 .....	286
V.4. La coopération entre les deux services de renseignement .....	288
V.5. La circulation de l'information entre les services de renseignement et les autorités judiciaires .....	289
V.5.1. La communication d'informations en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle .....	289
V.5.2. La communication d'informations en vertu de l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 .....	290
V.5.2.1. Une obligation d'information très large .....	290
V.5.2.2. Aspects problématiques et effet collatéraux non désirés .....	291
V.5.3. Collaboration entre les services de renseignements et la police fédérale .....	293

V.5.3.1.	De geleidelijke ontwikkeling van de onderlinge samenwerking.....	293	V.5.3.1.	Mise en place progressive de la coopération mutuelle.....	293
V.5.3.2.	De Intelligence fusion cells.....	294	V.5.3.2.	Les intelligence fusion cells.....	294
V.5.4.	De samenwerking tussen de inlichtingendiensten en het federaal parket.....	294	V.5.4.	La coopération entre les services de renseignements et le parquet fédéral.....	294
V.5.4.1.	De uitwisseling van informatie.....	294	V.5.4.1.	L'échange d'informations.....	294
V.5.4.2.	Het verlenen van technische bijstand door de inlichtingendiensten.....	295	V.5.4.2.	L'octroi d'une assistance technique par les services de renseignement.....	295
V.6.	De samenloop tussen een inlichtingenonderzoek en een strafrechtelijk onderzoek .....	298	V.6.	Le concours entre l'enquête de renseignement et l'enquête pénale .....	298
V.6.1.	De grijze zone tussen de opdrachten van de inlichtingendiensten en de gerechtelijke opdrachten .....	298	V.6.1.	La zone grise entre les missions des services de renseignement et les missions judiciaires .....	298
V.6.2.	Een sterke nadruk op de gerechtelijke finaliteit: artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998.....	298	V.6.2.	Un accent marqué sur la finalité judiciaire: article 13/2 de la loi du 30 novembre 1998 .....	298
V.7.	De Cel voor financiële informatieverwerking (CFI).....	300	V.7.	La Cellule de traitement des informations financières (CTIF).....	300
V.8.	Aanbevelingen.....	303	V.8.	Recommandations .....	303
V.8.1.	De ontwikkeling van een Nationaal Strategisch Plan voor Inlichtingen .....	303	V.8.1.	Le développement d'un Plan stratégiques national pour le Renseignement .....	303
V.8.2.	De versterking van de VSSE.....	303	V.8.2.	Le renforcement de la VSSE.....	303
V.8.3.	De nood aan synergie tussen de VSSE en de ADIV .....	304	V.8.3.	Le besoin de synergie entre la VSSE et le SGRS.....	304
V.8.4.	De verduidelijking van de verhouding tussen de ADIV en ISTAR.....	306	V.8.4.	Clarification de la relation entre le SGRS et ISTAR .....	306
V.8.5.	De versterking van de informatiepositie.....	306	V.8.5.	Le renforcement de la position d'information.....	306
V.8.6.	De mogelijkheid voor de VSSE tot het opzetten van infiltratieoperaties .....	307	V.8.6.	La possibilité pour la VSSE d'organiser des opération d'infiltration .....	307
V.8.7.	De toegang tot geëncrypteerde communicatie-applicaties .....	307	V.8.7.	L'accès aux applications de communication cryptée.....	307
V.8.8.	De noodzaak van disruptief optreden .....	308	V.8.8.	Nécessité d'interventions disruptives.....	308
V.8.9.	De aanpassing van artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998.....	309	V.8.9.	La modification de l'article 13/2 de la loi du 30 novembre 1998.....	309
V.8.10.	De aanpassing van artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 en van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering .....	310	V.8.10.	La modification de l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 et de l'article 29 du Code d'instruction criminelle.....	310
V.8.11.	De uitbreiding van het systeem van Intelligence fusion cells.....	311	V.8.11.	L'extension du système d'intelligence fusion cells .....	311
V.8.12.	De beveiligde overmaking van geclassificeerde informatie.....	311	V.8.12.	La transmission sécurisée d'informations classifiées.....	311

V.8.13.	Een modern human resource management ..	312
V.8.14.	De versterking van de rol van de Cel voor financiële informatieverwerking.....	313

## HOOFDSTUK VI

De opsporing en vervolging van islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme ..... 314

VI.1.	Inleiding .....	314
VI.2.	De Algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie .....	314
VI.2.1.	Situering binnen het geheel van de federale politie .....	314
VI.2.2.	De organisatie en de opdrachten .....	318
VI.2.3.	De Centrale terrorisme-eenheid (DJSOC/ Terro) .....	320
VI.2.3.1.	Een eenheid in transitie.....	320
VI.2.3.2.	De verhouding tussen DJSOC/Terro en de vijf gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies.....	321
VI.2.3.3.	De beeldvorming, analyse en programmering .....	323
VI.2.4.	De Centrale directie van de operaties inzake gerechtelijke politie.....	324
VI.2.5.	De Directie van de speciale eenheden .....	326
VI.2.5.1.	De organisatie en de opdrachten.....	326
VI.2.5.2.	De rol van de speciale eenheden bij de bestrijding van het islamistisch terrorisme .....	327
VI.3.	De lokale politiekorpsen .....	332
VI.4.	Het federaal parket.....	334
VI.4.1.	De uitoefening van de strafvordering door het federaal parket inzake terroristische misdrijven .....	334
VI.4.2.	De verhouding tussen het federaal parket en de politie .....	336
VI.4.2.1.	Geen eigen gerechtelijke dienst voor het federaal parket.....	336
VI.4.2.2.	De gereserveerde researchcapaciteit (gerechtelijke HYCAP).....	337
VI.4.2.3.	De ontwikkeling van een "Plan M".....	340

V.8.13.	Une gestion moderne des ressources humaines .....	312
V.8.14.	Le renforcement du rôle de la Cellule de traitement des informations financières .....	313

## CHAPITRE VI

Les recherches et les poursuites dans le domaine de l'extrémisme islamiste, de la radicalisation violente et du terrorisme ..... 314

VI.1.	Introduction.....	314
VI.2.	La direction générale de la police judiciaire de la police fédérale .....	314
VI.2.1.	Place dans l'ensemble de la police fédérale..	314
VI.2.2.	L'organisation et les missions.....	318
VI.2.3.	L'unité centrale anti-terrorisme (DJSOC/ Terro) .....	320
VI.2.3.1.	Une unité en transition .....	320
VI.2.3.2.	Les rapports entre la DJSOC/Terro et les cinq directions judiciaires déconcentrées spécialisées.....	321
VI.2.3.3.	L'image, l'analyse et le fonctionnement par programme .....	323
VI.2.4.	La Direction centrale des opérations de police judiciaire.....	324
VI.2.5.	La Direction des unités spéciales .....	326
VI.2.5.1.	L'organisation et les missions.....	326
VI.2.5.2.	Le rôle des unités spéciales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme islamiste .....	327
VI.3.	Les corps de police locale.....	332
VI.4.	Le parquet fédéral .....	334
VI.4.1.	L'exercice de l'action publique par le parquet fédéral en matière d'infractions terroristes.....	334
VI.4.2.	Relation entre le parquet fédéral et la police .....	336
VI.4.2.1.	Absence de service judiciaire propre au parquet fédéral .....	336
VI.4.2.2.	La capacité de recherche réservée (HYCAP judiciaire) .....	337
VI.4.2.3.	Le développement d'un "Plan M" .....	340

VI.4.2.4.	Vijf gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies.....	340	VI.4.2.4.	Les cinq directions judiciaires déconcentrées spécialisées.....	340
VI.4.3.	De onderzoeksafdeling terrorisme (OA3) van de FGP Brussel .....	344	VI.4.3.	La division de recherche "terrorisme" (DR3) de la PJF de Bruxelles.....	344
VI.4.3.1.	Prioriteitenstelling als gevolg van een gebrek aan capaciteit .....	344	VI.4.3.1.	Fixation de priorités en conséquence d'un manque de capacité .....	344
VI.4.3.2.	De "rode dossiers".....	348	VI.4.3.2.	Les "dossiers rouges" .....	348
VI.4.3.3.	De "groene dossiers".....	351	VI.4.3.3.	Les "dossiers verts".....	351
VI.4.4.	De verhouding tussen het federaal parket en de parketten van eerste aanleg.....	352	VI.4.4.	Les rapports entre le parquet fédéral et les parquets locaux .....	352
VI.4.5.	De seponering van gefederaliseerde strafzaken .....	353	VI.4.5.	Le classement sans suite des affaires pénales fédéralisées .....	353
VI.4.5.1.	Het uitgangspunt .....	353	VI.4.5.1.	Le point de départ .....	353
VI.4.5.2.	De verdere opvolging van het strafdossier.....	357	VI.4.5.2.	Le suivi du dossier pénal.....	357
VI.5.	De gespecialiseerde onderzoeksrechters.....	359	VI.5.	Les juges d'instruction spécialisés.....	359
VI.6.	De opsporingsbevoegdheden .....	360	VI.6.	Les compétences de recherche.....	360
VI.6.1.	De problemen bij het onderscheppen van telecommunicatie .....	360	VI.6.1.	Les problèmes liés à l'interception de la télécommunication .....	360
VI.6.2.	De nood aan een sterke(re) informatiepositie	361	VI.6.2.	La nécessité de disposer d'une solide position d'information (et de la renforcer) .....	361
VI.6.2.1.	Het belang van human intelligence .....	361	VI.6.2.1.	L'importance du renseignement d'origine humaine.....	361
VI.6.2.2.	De beperkingen van de informantenwerking .....	362	VI.6.2.2.	Les limites du recours aux indicateurs.....	362
VI.6.2.3.	De beperkingen van de infiltratie.....	365	VI.6.2.3.	Les limites de l'infiltration .....	365
VI.7.	Aanbevelingen.....	367	VI.7.	Recommandations .....	367
VI.7.1.	De versterking van de federale politie.....	367	VI.7.1.	Le renforcement de la police fédérale.....	367
VI.7.2.	Een modern human resource management .....	367	VI.7.2.	Une gestion moderne des ressources humaines .....	367
VI.7.3.	Een vereenvoudiging van de aankoopprocedure.....	368	VI.7.3.	Un simplification de la procédure d'achat .....	368
VI.7.4.	De federale politie als hiërarchische organisatie .....	369	VI.7.4.	La police fédérale en tant qu'organisation hiérarchique.....	369
VI.7.5.	Het beheer van de federale politie: een versterkte verantwoordelijkheid voor de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal.....	372	VI.7.5.	Gestion de la police fédérale: responsabilité renforcée pour le ministre de la Justice et le collège des procureurs généraux.....	372
VI.7.6.	Een vaste researchcapaciteit voor het federaal parket.....	373	VI.7.6.	Une capacité de recherche fixe minimale pour le parquet fédéral .....	373
VI.7.7.	Een verantwoorde prioriteitenstelling.....	375	VI.7.7.	Une fixation de priorités responsable.....	375

VI.7.8.	De optimalisering van de organisatie en de werking van de vijf gespecialiseerde FGP's ...	378
VI.7.9.	De rol van de overige FGP's en van de lokale politie .....	379
VI.7.10.	De optimalisering van de programmawerking en de reorganisatie van DJSOC/Terro ...	382
VI.7.11.	De opvolging door het federaal parket van geseponeerde terrorismedossiers .....	386
VI.7.12.	De speciale eenheden .....	387
VI.7.13.	Het beheer van inbeslaggenomen stukken....	387
VI.7.14.	Het uitlezen van telefoniegegevens .....	388
VI.7.15.	Een meer coherente regeling van de rol van burgers bij de opsporing van terroristische misdrijven .....	389
VI.7.16.	Het tegengaan van perslekken .....	390

## HOOFDSTUK VII

De strafuitvoering in zaken van islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme .....		391
VII.1.	De strafrechtelijke behandeling van terrorisme	391
VII.2.	De strafuitvoeringsrechtbank .....	394
VII.3.	De voorwaardelijke invrijheidsstelling .....	395
VII.4.	Motivering van de vonnissen.....	398
VII.5.	Verbod om het grondgebied te verlaten.....	399
VII.6.	Gegevensuitwisseling met de strafuitvoeringsrechtbank.....	400
VII.7.	Controle op voorwaardelijk vrijgelatenen.....	401
VII.8.	Gegevensuitwisseling in het toezichtstadium	402
VII.8.1.	Informatiehuishouding met betrekking tot geradicaliseerde gevangenen.....	402
VII.8.2.	De controle van geradicaliseerde gevangenen bij strafeinde .....	403
VII.8.3.	Justitieassistenten.....	404
VII.8.4.	Politie.....	404
VII.8.5.	Justitie en openbaar ministerie .....	408
VII.8.6.	Transversale aanbevelingen inzake gegevensuitwisseling in de toezichtsfase .....	409

VI.7.8.	L'optimisation de l'organisation et de l'information des cinq PJF spécialisées .....	378
VI.7.9.	Le rôle des autres PJF et de la police locale .	379
VI.7.10.	L'optimisation du plan d'action et la réorganisation du DJSOC/Terro .....	382
VI.7.11.	Le suivi des dossiers de terrorisme classés sans suite par le parquet fédéral.....	386
VI.7.12.	Les unités spéciales.....	387
VI.7.13.	La gestion des pièces saisies .....	387
VI.7.14.	La lecture de données téléphoniques.....	388
VI.7.15.	Un règlement plus cohérent en ce qui concerne le rôle des citoyens lors de la recherche des infractions terroristes.....	389
VI.7.16.	Lutte contre les fuites dans la presse .....	390

## CHAPITRE VII

L'application des peines dans les affaires d'extrémisme islamiste, de radicalisation violente et de terrorisme .....		391
VII.1.	La répression pénale du terrorisme .....	391
VII.2.	Le tribunal de l'application des peines .....	394
VII.3.	La libération conditionnelle .....	395
VII.4.	La motivation des jugements .....	398
VII.5.	L'interdiction de quitter le territoire .....	399
VII.6.	L'échange d'informations avec le tribunal de l'application des peines .....	400
VII.7.	Contrôle des libérés conditionnels.....	401
VII.8.	L'échange d'informations au stade de la surveillance .....	402
VII.8.1.	Gestion de l'information relative aux détenus radicalisés .....	402
VII.8.2.	Le contrôle des détenus radicalisés en fin de peine.....	403
VII.8.3.	Assistants de justice.....	404
VII.8.4.	Police.....	404
VII.8.5.	Justice et ministère public.....	408
VII.8.6.	Recommandations transversales pour l'échange d'informations au stade de la surveillance .....	409

VII.9.	De strafuitvoeringsrechtbank en terrorisme- bestrijding .....	409
VII.10.	Veiligheidsmaatregelen .....	412
VII.11.	Bezoek.....	413
VII.12.	Controle op wie voorwaardelijk in vrijheid is gesteld .....	414
VII.13.	Opleiding .....	415

## HOOFDSTUK VIII

Het bestuurlijk optreden met het oog op de preventie en aanpak van islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme .....

VIII.1.	De bestuurlijke benadering als onderdeel van een integrale en geïntegreerde aanpak ..	416
VIII.1.1.	De uitgangspunten .....	416
VIII.1.2.	Recente wet- en regelgeving.....	418
VIII.1.3.	De kadernota integrale veiligheid 2016- 2019 en het Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019 .....	420
VIII.2.	De burgemeester.....	421
VIII.3.	Praktijkervaringen van de burgemeesters .....	424
VIII.4.	De bestuurlijke politie .....	428
VIII.4.1.	De werking van de bestuurlijke politie.....	428
VIII.4.1.1.	Algemeen .....	428
VIII.4.1.2.	Enkele bijzondere beleidsinitiatieven .....	430
VIII.4.2.	De bestuurlijke informatiehuishouding .....	432
VIII.4.2.1.	Algemeen .....	432
VIII.4.2.2.	RAR's.....	438
VIII.4.2.3.	De ANG bestuurlijke politie .....	440
VIII.4.3.	De algemene directie bestuurlijke politie van de federale politie .....	442
VIII.4.3.1.	Algemeen .....	442
VIII.4.3.2.	De coördinatie- en steundirecties .....	444
VIII.4.3.3.	De programmawerking .....	445
VIII.4.4.	De lokale politie .....	445
VIII.4.5.	De LTF en de LIVC's.....	447

VII.9.	Le tribunal de l'application des peines et la lutte contre le terrorisme .....	409
VII.10.	Les mesures de sûreté.....	412
VII.11.	Les visites.....	413
VII.12.	Le contrôle des libérés conditionnels.....	414
VII.13.	La formation .....	415

## CHAPITRE VIII

L'action administrative en vue de la prévention et de la lutte contre l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme.....

VIII.1.	L'approche administrative, volet d'une approche intégrale et intégrée .....	416
VIII.1.1.	Les points de départ.....	416
VIII.1.2.	Législation et réglementation récentes .....	418
VIII.1.3.	La note-cadre de la sécurité intégrale 2016- 2019 et le Plan national de sécurité 2016-2019.	420
VIII.2.	Le bourgmestre .....	421
VIII.3.	Expérience pratique des bourgmestres.....	424
VIII.4.	La police administrative.....	428
VIII.4.1.	Le fonctionnement de la police administrative ..	428
VIII.4.1.1.	Généralités .....	428
VIII.4.1.2.	Quelques initiatives spécifiques.....	430
VIII.4.2.	Gestion de l'information administrative .....	432
VIII.4.2.1.	Généralités .....	432
VIII.4.2.2.	Les RAR .....	438
VIII.4.2.3.	La BNG de police administrative.....	440
VIII.4.3.	La direction générale de la police adminis- trative de la police fédérale .....	442
VIII.4.3.1.	Généralités .....	442
VIII.4.3.2.	Les directions de coordination et d'appui.....	444
VIII.4.3.3.	Le fonctionnement par programme.....	445
VIII.4.4.	La police locale .....	445
VIII.4.5.	La LTF et les CSIL.....	447

VIII.4.6.	De VSSE en ADIV .....	448	VIII.4.6.	La VSSE et le SGRS .....	448
VIII.4.7.	Inspectie- en controlediensten .....	448	VIII.4.7.	Services d'inspection et de contrôle .....	448
VIII.5.	De beschermings- en beveiligingsmaatregelen .....	448	VIII.5.	Les mesures de protection et de sécurité .....	448
VIII.6.	Enkele bijzondere problemen .....	450	VIII.6.	Quelques problèmes particuliers .....	450
VIII.6.1.	Afdwingbaarheid van sluitingsbevelen – de verzegeling door de bestuurlijke overheid .....	450	VIII.6.1.	Caractère contraignant d'ordres de fermeture – l'apposition de scellés par l'autorité administrative .....	450
VIII.6.2.	De moskeeën .....	451	VIII.6.2.	Les mosquées .....	451
VIII.6.3.	De luchthavens .....	451	VIII.6.3.	Les aéroports .....	451
VIII.6.4.	Kerntaken van de politie .....	456	VIII.6.4.	Tâches essentielles de la police .....	456
VIII.6.5.	Het Kanaalplan .....	456	VIII.6.5.	Le Plan Canal .....	456
VIII.6.6.	Inzet militairen in steun van de politie .....	458	VIII.6.6.	Déploiements de militaires en appui de la police .....	458
VIII.6.7.	De (bestuurlijke) HYCAP .....	458	VIII.6.7.	L'HYCAP (administratif) .....	458
VIII.7.	Aanbevelingen .....	461	VIII.7.	Recommandations .....	461
VIII.7.1.	Cultuur .....	461	VIII.7.1.	Culture .....	461
VIII.7.2.	Informatie .....	461	VIII.7.2.	Les informations .....	461
VIII.7.3.	Beleid .....	463	VIII.7.3.	Politique .....	463
VIII.7.4.	Structuren, schaalgrootte gemeenten en politiezones .....	465	VIII.7.4.	Structures, taille des communes et des zones de police .....	465
VIII.7.5.	Wet- en regelgeving .....	465	VIII.7.5.	Législation et réglementation .....	465
VIII.7.6.	De luchthavens .....	468	VIII.7.6.	Les aéroports .....	468

## HOOFDSTUK IX

België en de internationale samenwerking ter bestrijding van het islamistisch extremisme, geweldadige radicalisering en terrorisme..... 470

IX.1.	De door de onderzoekscommissie onderzochte aspecten van internationale samenwerking .....	470
IX.2.	De internationale samenwerking tussen de inlichtingendiensten .....	470
IX.2.1.	De VSSE en de internationale samenwerking .....	470
IX.2.1.1.	Het belang van de internationale samenwerking .....	470
IX.2.1.2.	De bilaterale internationale samenwerking .....	472

## CHAPITRE IX

La Belgique et la coopération internationale dans la lutte contre l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme..... 470

IX.1.	Les aspects de la coopération internationale examinés par la commission d'enquête .....	470
IX.2.	La coopération internationale entre les services de renseignement .....	470
IX.2.1.	La VSSE et la coopération internationale .....	470
IX.2.1.1.	L'importance de la coopération internationale .....	470
IX.2.1.2.	La coopération internationale bilatérale .....	472



IX.2.1.3.	De multilaterale samenwerking in het kader van de Counter Terrorism Group.....473	IX.2.1.3.	La coopération multilatérale dans le cadre du Counter Terrorism Group .....473
IX.2.1.4.	Het <i>European Intelligence and Situation Centre</i> 475	IX.2.1.4.	L'European Intelligence and Situation Centre 475
IX.2.2.	De ADIV en de internationale samenwerking 475	IX.2.2.	Le SGRS et la collaboration internationale ....475
IX.3.	De anti-terroristische actie te Verviers op 15 januari 2015 .....475	IX.3.	L'action anti-terroriste de Verviers le 15 janvier 2015 .....475
IX.4.	De politieke informatie-uitwisseling tussen België en Frankrijk met betrekking tot Salah Abdeslem .....477	IX.4.	L'échange d'informations policières entre la Belgique et la France concernant Salah Abdeslam .....477
IX.4.1.	De vaststellingen van de Franse onderzoekscommissie.....477	IX.4.1.	Les constatations de la commission d'enquête française.....477
IX.4.2.	De door België gedane internationale signaleringen lastens Salah Abdeslam.....479	IX.4.2.	Les signalements internationaux émis par la Belgique à charge de Salah Abdeslam.....479
IX.4.2.1.	De signalering in het Schengeninformatiesysteem op grond van artikel 36-2 SIS II-Besluit .....479	IX.4.2.1.	Signalement introduit dans le système d'information Schengen en vertu de l'article 36-2 Décision SIS II.....479
IX.4.2.2.	Geen signalering in het Schengeninformatiesysteem op grond van artikel 36-3 SIS II-besluit.....480	IX.4.2.2.	Pas de signalement dans le système d'information Schengen sur la base de l'article 36-3 de la Décision SIS II.....480
IX.4.2.3.	De Interpol-signalering .....481	IX.4.2.3.	Le signalement d'Interpol.....481
IX.4.2.4.	Besluit.....482	IX.4.2.4.	Conclusion.....482
IX.4.3.	De Belgische reactie op de door de Franse gendarmerie uitgevoerde controle te Cambrai .....482	IX.4.3.	La réaction belge au contrôle effectué par la gendarmerie française à Cambrai.....482
IX.5.	De Belgische verbindingsofficier in Turkije ....484	IX.5.	L'officier de liaison belge en Turquie .....484
IX.5.1.	Het juridisch kader.....484	IX.5.1.	Le cadre juridique.....484
IX.5.2.	De taken, de bevoegdheden en de omkadering van verbindingsofficieren .....486	IX.5.2.	Les missions, les compétences et l'encadrement des officiers de liaison .....486
IX.5.3.	De chronologie van de gebeurtenissen met betrekking tot de arrestatie en uitwijzing van Ibrahim El Bakraoui door de Turkse autoriteiten.....487	IX.5.3.	La chronologie des événements liés à l'arrestation et à l'expulsion d'Ibrahim El Bakraoui par les autorités turques .....487
IX.5.4.	Het standpunt van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie .....490	IX.5.4.	La position des ministres de l'Intérieur et de la Justice.....490
IX.5.4.1.	De bespreking van de tijdslijn op de vergaderingen van 23 en 24 maart 2016.....490	IX.5.4.1.	Discussion de la ligne du temps au cours des réunions du 23 et 24 mars 2016 .....490
IX.5.4.2.	De vergadering van de Verenigde Commissies op 25 maart 2016 .....493	IX.5.4.2.	La réunion du 25 mars 2016 des Commissions réunies .....493
IX.5.4.3.	De hoorzitting van 19 december 2016 .....495	IX.5.4.3.	L'audition du 19 décembre 2016 .....495
IX.5.5.	Het standpunt van de directeur van de Directie van de internationale politiesamenwerking (CGI) .....497	IX.5.5.	Le point de vue du directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI) .....497

IX.5.6.	Het standpunt van de verbindingsofficier.....500	IX.5.6.	Point de vue de l'officier de liaison.....500
IX.5.6.1.	De vóór de uitwijzing van El Bakraoui genomen initiatieven.....500	IX.5.6.1.	Initiatives prises avant l'expulsion d'El Bakraoui .....500
IX.5.6.2.	De na 14 juli 2015 genomen initiatieven.....502	IX.5.6.2.	Les initiatives prises après le 14 juillet 2015 ..502
IX.5.7.	De beoordeling door de onderzoekscommissie .....503	IX.5.7.	L'appréciation de la commission d'enquête....503
IX.5.7.1.	Een samenspel van factoren.....503	IX.5.7.1.	Un concours de facteurs .....503
IX.5.7.2.	De moeizame politiesamenwerking tussen België en Turkije.....503	IX.5.7.2.	La coopération policière difficile entre la Belgique et la Turquie.....503
IX.5.7.3.	De initiatieven tot verbetering van de politiesamenwerking tussen België en Turkije.....507	IX.5.7.3.	Initiatives visant à améliorer la coopération policière entre la Belgique et la Turquie.....507
IX.5.7.4.	De rol van DJSOC/Terro .....508	IX.5.7.4.	Le rôle de la DJSOC/Terro .....508
IX.5.7.5.	Het functioneren van de verbindingsofficier...509	IX.5.7.5.	Le fonctionnement de l'officier de liaison .....509
IX.6.	De wederzijdse rechtshulp tussen België en Frankrijk na de aanslagen te Parijs..... 511	IX.6.	Entraide judiciaire entre la Belgique et la France après les attentats de Paris ..... 511
IX.6.1.	De afhandeling van de rechtshulpverzoeken . 511	IX.6.1.	Traitement des demandes d'entraide judiciaire. 511
IX.6.2.	Het Frans-Belgisch gemeenschappelijk onderzoeksteam..... 512	IX.6.2.	L'équipe d'enquête commune franco-belge ... 512
IX.7.	De samenwerking met Europol en Eurojust... 512	IX.7.	La coopération avec Europol et Eurojust ..... 512
IX.8.	Aanbevelingen..... 515	IX.8.	Recommandations ..... 515
IX.8.1.	De versterking van de internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten ... 515	IX.8.1.	Le renforcement de la coopération internationale entre les services de renseignement . 515
IX.8.2.	Verbindingsofficieren van de Veiligheid van de Staat in het buitenland..... 515	IX.8.2.	Les officiers de liaison de la sûreté de l'État à l'étranger..... 515
IX.8.3.	De signaleringen op grond van artikel 36-3 van het SIS II-besluit..... 515	IX.8.3.	Les signalements fondés sur l'article 36-3 de la Décision SIS II..... 515
IX.8.4.	De omkadering en het functioneren van de verbindingsofficieren ..... 516	IX.8.4.	L'encadrement et le fonctionnement des officiers de liaison..... 516
IX.8.5.	De politiesamenwerking tussen België en Turkije ..... 517	IX.8.5.	La coopération policière entre la Belgique et la Turquie ..... 517
<b>Bijlagen</b>		<b>Annexes</b>	
1.	Integrale verslagen van de openbare vergaderingen ..... 518	1.	Comptes rendus intégraux des réunions publiques ..... 518
2.	Overzichtslijsten: internationale en nationale regelgeving .....520	2.	Aperçu: réglementation internationale et nationale .....520
3.	Afkortingen ..... 564	3.	Abréviations.....564

DAMES EN HEREN,

Dit verslag betreft het onderdeel “Veiligheids-architectuur” en heeft betrekking op de werkzaamheden in de parlementaire onderzoekscommissie tijdens haar vergaderingen van 6, 15, 21 en 28 september 2016, 3, 5, 19, 24 en 26 oktober 2016, 7, 9, 14, 16, 21, 23, 28 en 30 november 2016, 5, 7, 12, 14, 19 en 21 december 2016, alsook op 9, 11, 16, 18 en 27 januari 2017, 3, 4, 8, 10, 20 en 22 februari 2017, 22 maart 2017, 18, 19 en 26 april 2017, 2, 3, 5, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 22, 23, 29, 30 en 31 mei 2017 en 6, 7 en 15 juni 2017.

## TITEL 1

*Algemeen*

### I. — INLEIDING

Op 22 maart 2016 vernam België dat ons land op zijn beurt het doelwit was geworden van terroristen die vastberaden en blind toeslaan op de plaatsen waar het leven van alledag zijn gang gaat. Er rezen vragen over niet meer of niet minder dan de overlevingskansen van onze beschaving en ook van onze levenswijze, waarvan men dacht dat ze diep doordrongen was van verdraagzaamheid, pluralisme en geweldloosheid.

Op juridisch vlak gaf de angst bij de bevolking aanleiding tot vragen. Of ons strafrecht nog wel bij machte is ons allerfundamenteelste recht, met name het recht op leven, te beschermen. Of onze politiediensten bij machte zijn een nieuwe categorie van fanatieke criminelen aan het licht te brengen, op te sporen en aan te houden, die des te meer angst inboezemen daar zij vaak “gewone” delinquenten lijken maar in feite het fundamentele recht van elkeen “op veiligheid” en op “veiligheid van de persoon” in het gedrang brengen. Of onze inlichtingendiensten bij machte zijn die criminelen op te sporen, te observeren, voor de rechter te brengen en, indien nodig, in hun kringen te infiltreren. Of onze gerechtelijke instellingen beschikken over het personeel, de middelen en de wetteksten om ze te berechten, en – bovenal – om te voorkomen dat zij slachtingen aanrichten.

Tevens hebben de burgers zich afgevraagd of ons openbaar vervoer, de plaatsen waar we bijeenkomen, feesten en aan cultuurbeleving doen, voortaan nog die gezelligheid en onbezorgdheid zouden uitstralen die onze samenleving absoluut nodig heeft. Tot slot rees de vraag of onze brandweer, onze ziekenhuizen, onze medische, psychologische en administratieve diensten bij machte zijn de terrorismeslachtoffers de bijstand

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent rapport concerne le volet “Architecture de la sécurité” et porte sur les travaux de la commission d’enquête parlementaire lors de ses réunions des 6, 15, 21 et 28 septembre 2016, 3, 5, 19, 24 et 26 octobre 2016, 7, 9, 14, 16, 21, 23, 28 et 30 novembre 2016, 5, 7, 12, 14, 19 et 21 décembre 2016, ainsi que les 9, 11, 16, 18 et 27 janvier 2017, 3, 4, 8, 10, 20 et 22 février 2017, 22 mars 2017, 18, 19 et 26 avril 2017, 2, 3, 5, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 22, 23, 29, 30 et 31 mai 2017 et 6, 7 en 15 juin 2017.

## TITRE 1<sup>ER</sup>

*Généralités*

### I. — INTRODUCTION

Lorsque, le matin du 22 mars 2016, les Belges apprirent que leur pays était, à son tour, la cible d’un terrorisme décidé à frapper aveuglément des lieux où se déroulent les actes les plus courants de l’existence quotidienne, les questions qu’ils se posèrent concernaient la survie même de notre civilisation, d’un mode de vie qu’on croyait définitivement installé dans la tolérance, le pluralisme et la non-violence.

Traduite en termes juridiques, l’angoisse qui s’emparait de notre population amenait à se demander si notre droit pénal avait encore la capacité de nous protéger contre le plus fondamental de nos droits: le droit à la vie; si nos services de police étaient aptes à détecter, à rechercher, à arrêter une catégorie nouvelle de criminels fanatiques, d’autant plus redoutables qu’ils avaient souvent l’apparence de délinquants ordinaires, et qui s’en prenaient au droit fondamental de chacun “à la sûreté” à “la sécurité de sa personne”; si nos services de renseignements étaient aptes à repérer ces criminels, à les observer, à les dénoncer, au besoin, à les infiltrer; si nos institutions judiciaires étaient équipées en hommes, en moyens, en textes normatifs pour les juger et, surtout, pour empêcher leurs massacres.

Nous nous sommes aussi demandé si nos transports publics, nos lieux de réunion, de festivité, de culture allaient cesser d’être des endroits de convivialité et d’insouciance, indispensables au vivre ensemble; et, enfin, si nos pompiers, nos hôpitaux, nos services médicaux, psychologiques et administratifs étaient capables d’offrir aux victimes du terrorisme une aide que les institutions publiques doivent leur fournir puisque,

te bieden die de overheden hen moeten bieden; die slachtoffers staan immers symbool voor onze volledige samenleving die onder vuur wordt genomen.

Toen de onderzoekscommissie eenmaal was opgericht, werden haar al die vragen voorgelegd. Ze worden toegelicht in de omschrijving van de haar opgelegde taak (zie het tussentijds en voorlopig verslag van 3 augustus 2016, blz. 9 en 10). Haar taak is bijzonder ruim opgevat: de commissie moet ingaan op de politieke, gerechtelijke, technologische, internationale en culturele aspecten van het terrorisme, om vervolgens opbouwende kritiek en nuttige aanbevelingen te formuleren. De personen die de commissie hoort als getuigen, moeten de leden inzicht kunnen verschaffen in elk van die aspecten (zie hierna het punt X).

De Grondwetgever heeft op beknopte wijze aan de Kamers een “recht van onderzoek” verleend (artikel 56 van de Grondwet) dat is geregeld bij de wet van 3 mei 1880, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1996. Bedoeling was het Parlement te voorzien van een instrument om zijn constitutionele taken te vervullen, met name het aannemen van wetten (artikel 36 van de Grondwet) en het uitoefenen van toezicht op de regering (artikel 101 van de Grondwet). De jongste jaren werden commissies echter aangezocht om aangelegenheden te bespreken die betrekking hebben op de eigenste grondslag van onze samenleving, met name mensenhandel, de berechting van misdrijven tegen kinderen, of nog seksueel misbruik van minderjarigen. Ook bij deze commissie is dat het geval. Als zou blijken dat onze wetten ons niet kunnen wapenen tegen terrorisme, zou zulks het fundament onderuithalen van de rechten en vrijheden die aan onze samenleving ten grondslag liggen.

Daarom werden zoveel hoorzittingen met getuigen georganiseerd, werden intense werkvergaderingen gehouden en werden de termijnen meermaals verlengd; dat zijn dan ook de redenen waarom dit verslag zo lijvig is uitgevallen.

De werkzaamheden van de commissie hebben tekortkomingen aan het licht gebracht en hebben haar in staat gesteld suggesties te doen om een en ander te verbeteren. Uit die werkzaamheden is echter ook gebleken dat heel veel mensen na de aanslagen bijzonder professioneel zijn opgetreden.

à travers les victimes, c’est notre organisation sociale tout entière qui est visée.

Quand la commission d’enquête fut instituée, c’est l’ensemble de ces questions qui lui étaient posées. Elles sont détaillées dans la mission qui lui est confiée (voir le rapport intermédiaire et provisoire du 3 août 2016, pages 9 et 10). Les termes extrêmement larges de sa mission indiquent qu’elle devra aborder les aspects policiers, judiciaires, technologiques, internationaux, culturels, du terrorisme afin de formuler des critiques constructives et des recommandations utiles. Les personnes qu’elle entendra en qualité de témoins devront pouvoir l’éclairer sur chacun de ces aspects (voir le point X ci-après).

C’est en termes laconiques que le Constituant a confié aux Chambres “le droit d’enquête” (article 56 de la Constitution), qu’elles ont organisé par la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996. Il s’agissait de donner au Parlement un instrument lui permettant d’exercer ses missions constitutionnelles: voter les lois (article 36 de la Constitution), contrôler le gouvernement (article 101). Mais au cours des dernières années, des commissions ont été amenées à se pencher sur des questions qui touchent aux fondements même de nos sociétés, qu’il s’agisse de la traite des êtres humains, du traitement des crimes commis sur des enfants ou des abus sexuels sur mineurs. C’est également le cas de la présente commission. Si nos lois s’avéraient incapables de nous prémunir contre le terrorisme, c’est le socle même des droits et libertés fondateurs de notre démocratie qui s’effondrerait.

Voilà pourquoi les auditions de témoins ont été nombreuses, les réunions de travail, intenses, les délais, plusieurs fois allongés, et pourquoi le présent rapport est volumineux.

Si les travaux de la commission ont permis de constater des lacunes et de suggérer des améliorations, ils ont également fait apparaître que nombre de personnes qui sont intervenues après les attentats se sont comportées en grands professionnels.

## II. — INTERNATIONALE CONTEXT

Islamistisch terrorisme is geen nieuw fenomeen maar het is pas de laatste jaren dat de Europese landen direct betrokken zijn geworden bij dit groeiend probleem.

Het islamterrorisme maakt wereldwijd almaar meer slachtoffers. Hoewel Europa wel degelijk geraakt wordt, vallen de meeste slachtoffers elders; de meeste aanslagen worden immers gepleegd in beperkte geografische regio's, die vijf landen omvatten: Afghanistan, Nigeria, Pakistan, Syrië en Irak. Onderzoek door het *Institute for Economics and Peace*<sup>1</sup> toont aan dat in 2014 in die regio's 78 % van alle terroristmedoden vielen.

Steeds meer werd een heterogeen samenspel van daders en groeperingen zichtbaar en is in het bijzonder het fenomeen van *foreign terrorist fighters* (FTF) en de laatste tijd de *homegrown terrorist fighters* (HTF) de kern van de actuele dreiging geworden. De toename van terroristische activiteiten in de landen rondom Europa, vooral van terreurorganisaties die zich zeer actief in het Midden-Oosten en de regio van Noord-Afrika manifesteren, heeft een aantrekkende werking op veel jongeren.

Bij voorkeur worden landen geviseerd die deel uitmaken van de coalitie tegen IS. Het is IS keer op keer gelukt om een groot publiek te bereiken. In korte tijd stonden grote delen van Syrië en Irak onder controle van deze organisatie. IS richtte de pijlen ook op het Westen met onthoofdingen van Westerse hulpverleners en journalisten. Herhaaldelijk doken berichten op in verband met mogelijke aanslagen in Europa, maar die waren dikwijls vaag en er was meestal geen mogelijkheid om op basis daarvan concrete opsporingen op te starten.

Nieuw is de voorkeur voor het plegen van aanslagen op zogenaamde *soft targets*. Er is sprake van een verscheidenheid in doelwitkeuze (politie en militairen, en burgers) op publieke (uitgaans)plaatsen en bij (sport) evenementen of nationale vieringen (zie bijvoorbeeld 14 juli in Nice), met meer of mindere symbolische waarde.

<sup>1</sup> <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>.

## II. — LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Le terrorisme islamiste n'est pas un phénomène nouveau, mais ce n'est qu'au cours des dernières années que les pays européens ont été directement impliqués dans ce problème croissant.

Le terrorisme islamique est la cause d'un nombre de victimes de plus en plus élevé dans le monde. Si l'Europe est touchée, le plus grand nombre de victimes se situe ailleurs. Les attaques se concentrent en effet sur une zone géographique restreinte comprenant cinq pays: Afghanistan, Nigeria, Pakistan, Syrie et Irak. Ces régions du monde totalisent 78 % des morts dus au terrorisme en 2014, selon une étude de l'*Institute for Economics and Peace*<sup>1</sup>.

Une interaction hétérogène entre divers auteurs et groupes s'est manifestée de manière croissante et le phénomène des *foreign terrorist fighters* (FTF) et plus récemment des *homegrown terrorist fighters* (HTF) est devenu singulièrement le cœur de la menace actuelle. L'intensification de l'activité terroriste dans les pays autour de l'Europe, surtout de la part des organisations terroristes très activement engagées au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, exerce une forte attraction sur de nombreux jeunes.

Les cibles privilégiées sont les pays qui participent à la coalition contre l'EI. Celui-ci est chaque fois parvenu à atteindre un grand public. En peu de temps, de vastes territoires situés en Syrie et en Irak sont tombés sous le contrôle de cette organisation. L'EI s'en est pris aussi à l'Occident, en décapitant notamment des coopérants et des journalistes occidentaux. Le risque d'attentats en Europe a fait l'objet de rumeurs répétées, mais les indices étaient souvent vagues et ne constituaient généralement pas une base possible pour entamer des recherches concrètes.

Une nouvelle prédilection se manifeste pour des attentats commis sur des *soft targets*. On observe une diversité de choix de cibles (policiers et militaires, citoyens) dans des lieux (de loisirs) publics et lors d'événements (sportifs) ou de fêtes nationales (par exemple, le 14 juillet à Nice), avec une valeur symbolique plus ou moins importante.

<sup>1</sup> <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>.

Een niet exhaustief overzicht van recente aanslagen in België en de omliggende landen<sup>2</sup>, onafhankelijk van andere landen:

— 8 juni 2012: aanval op twee agenten in de metro van Brussel (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— maart 2012: verschillende schietpartijen in Frankrijk, twee in Toulouse en één in Montalban, waarbij 7 personen het leven verliezen;

— 24 mei 2014: aanslag in het Joods museum in Brussel. Vier personen verliezen hier het leven (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 7 januari 2015: aanslag op de redactie van Charlie Hebdo in Parijs waarbij 12 personen worden gedood. Bij bijkomende terroristische incidenten sterven nog eens 5 personen;

— 9 januari 2015: aanslag op een Hyper Cacher supermarkt Parijs; vier personen, waaronder één Belgisch slachtoffer, lieten hierbij het leven (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 15 januari 2015: in Verviers vindt een antiterroristische actie plaats tegen een cel die op het punt stond aanslagen te plegen;

— 14-15 februari 2015: een gewapende man opent in Kopenhagen (Denemarken) het vuur in een cultureel centrum, nadien op een synagoge;

— 6 maart 2015: één Belgisch slachtoffer bij een terreuraanslag in Bamako, Mali (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 18 maart 2015: aanslag in het Bardomuseum in Tunis, Tunesië (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 26 juni 2015: aanval op het strand in de Sousse, Tunesië (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 21 augustus 2015: poging tot gewelddadige aanslag op de Thalys-trein tussen Amsterdam en Parijs, drie personen worden gewond;

— 18 september 2015: een politievrouw wordt in Berlijn met een wapen gewond door een met terrorisme gerelateerde dader;

<sup>2</sup> Met toevoegen van een aanslag in Mali en in Tunesië omdat die ook door België bij koninklijk besluit erkend werden.

Aperçu non exhaustif des récents attentats commis en Belgique et dans les pays voisins<sup>2</sup>, indépendamment des autres pays:

— 8 juin 2012: agression de deux agents dans le métro de Bruxelles (reconnue par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— mars 2012: plusieurs fusillades ont lieu en France, deux à Toulouse et une à Montauban, faisant sept victimes;

— 24 mai 2014: un attentat au Musée juif de Bruxelles coûte la vie à quatre personnes (reconnu par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— 7 janvier 2015: attentat à la rédaction de Charlie Hebdo à Paris, où 12 personnes sont tuées. Cinq autres personnes meurent lors d'incidents en lien avec le terrorisme;

— 9 janvier 2015: un attentat contre un supermarché Hyper Cacher à Paris coûte la vie à quatre personnes, dont une victime belge (reconnu par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— 15 janvier 2015: une action antiterroriste est menée à Verviers contre une cellule sur le point de commettre un attentat;

— 14-15 février 2015: un homme armé ouvre le feu à Copenhague (Danemark) dans un centre culturel et ensuite devant une synagogue;

— 6 mars 2015: un attentat terroriste à Bamako, au Mali, fait une victime belge (reconnu par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— 18 mars 2015: attentat au musée du Bardo à Tunis, en Tunisie (reconnu par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— 26 juin 2015: attaque sur la plage de Sousse, en Tunisie (reconnue par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— 21 août 2015: une tentative d'attaque violente dans le train Thalys reliant Amsterdam et Paris fait trois blessés;

— 18 septembre 2015: une policière est blessée par arme à Berlin par un auteur lié au terrorisme;

<sup>2</sup> Auxquels il faut ajouter deux attentats, un au Mali et un en Tunisie, étant donné que la Belgique les a également reconnus par arrêté royal.

— 13 november 2015: een reeks aanslagen worden gepleegd in Parijs waarbij 130 doden vallen nabij het Stade de France, een restaurant, cafés en de concertzaal Bataclan (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 20 november 2015: aanslag op het Radisson Blu Hotel in Bamako, Mali (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 22 maart 2016: aanslagen in Zaventem en in Maelbeek met 32 doden en 230 gewonden als gevolg.

— 13 juni 2016: twee personen worden gedood in Magnanville, Frankrijk;

— 14 juli 2016: een vrachtwagen rijdt in Nice in op een mensenmenigte op de promenade des Anglais, met 86 doden tot gevolg (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 17 juli 2016: een 17-jarige dader verwondt met een mes en een bijl meerdere mensen op een trein in Würzburg, Duitsland;

— 24 juli 2016: een persoon blaast zichzelf op nabij een muziekfestival in Ansbach (Duitsland);

— 26 juli 2016: een priester wordt gedood in Normandië, Frankrijk;

— 6 augustus 2016: aanslag op twee agenten, Charleroi (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 5 oktober 2016: aanval op twee agenten op straat in Schaarbeek (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 19 december 2016: een dader rijdt in op een kerstmarkt in Berlijn, Duitsland met 17 doden tot gevolg;

— 1 januari 2017: aanslag in de discotheek Reina in Istanbul, Turkije (bij koninklijk besluit erkend als terreur);

— 22 maart 2017: aanslag in Londen met vijf doden;

— 3 april 2017: aanslag in Sint-Petersburg met 11 doden en 45 gewonden;

— 7 april 2017: aanslag met een vrachtwagen in Stockholm met 4 doden en 15 gewonden;

— 13 novembre 2015: des attentats en série sont commis à Paris, faisant 130 victimes aux abords du Stade de France, d'un restaurant, de cafés et de la salle de concert du Bataclan (reconnus par arrêté royal comme actes de terrorisme);

— 20 novembre 2015: attentat au Radisson Blue Hotel à Bamako, au Mali (reconnu par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— 22 mars 2016: des attentats à Zaventem et à Maelbeek font 32 morts et 230 blessés;

— 13 juin 2016: deux personnes sont tuées à Magnanville, en France;

— 14 juillet 2016: un camion fonce sur la foule sur la promenade des Anglais à Nice, causant la mort de 86 personnes (reconnu par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— 17 juillet 2016: un auteur de 17 ans blesse plusieurs personnes au couteau et à la hache dans un train à Würzburg, en Allemagne;

— 24 juillet 2016: une personne se fait exploser près d'un festival de musique à Ansbach (Allemagne);

— 26 juillet 2016: un prêtre est tué en Normandie, en France;

— 6 août 2016: attentat contre deux agents à Charleroi (reconnu par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— 5 octobre 2016: attaque de deux agents en rue à Schaarbeek (reconnu par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— 19 décembre 2016: un auteur fonce sur un marché de Noël à Berlin, en Allemagne, faisant 17 morts;

— 1<sup>er</sup> janvier 2017: attentat dans la discothèque Reina à Istanbul, en Turquie (reconnu par arrêté royal comme acte de terrorisme);

— 22 mars 2017: un attentat à Londres fait 5 morts;

— 3 avril 2017: un attentat à Saint-Petersbourg fait 11 morts et 45 blessés;

— 7 avril 2017: un attentat au camion à Stockholm fait 4 morts et 15 blessés;

— 20 april 2017: aanslag met een automatisch vuurwapen op politieagenten in Parijs, op de Champs-Élysées;

— 22 mei 2017: zelfmoordaanslag na een concert van een popster in Manchester, waarbij minstens 22 doden en 116 gewonden vielen;

— 3 juni 2017: aanslag in Londen door drie mannen met een bestelwagen, die zij hebben gebruikt om op London Bridge voetgangers aan te rijden; vervolgens hebben zij personen neergestoken met messen.

De Nederlandse NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 1 april 2017) schreef onlangs dat de dreiging voor een belangrijk deel wordt bepaald door “de externe aanslagen” van IS, die in Europa personen aanstuurt die een aanslag kunnen plegen. Ook andere jihadistische personen kunnen vanuit het buitenland eenlingen of kleine cellen aansturen.

Vorig jaar werden er 22 jihadistische aanslagen gepleegd in het Westen waarvan 19 door een eenling. Volgens de NCTV stonden ze bijna allemaal in contact met het netwerk van IS, variërend van echte aansturing door IS tot inspiratie via het internet.

### III. — POSITIE VAN BELGIË

In de dagen volgend op de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 heeft de internationale pers de Belgische verantwoordelijkheden gehekeld. De gemeente Molenbeek werd aangewezen als jihadistisch nest, als een draaischijf van terrorisme. In talrijke artikelen had men het over de mislukkingen van de Belgische diensten, de naïviteit van België ten aanzien van het terrorisme, de onachtzaamheid van de speurders, de zwakke plekken, de flagrante leemten, het amateurisme in hun werk. Er was kritiek uit de Verenigde Staten en Groot-Brittannië die neeg naar “*Belgium bashing*”. Andere artikelen schreven het aan de kaak gestelde geknoei toe aan het verval van de centrale Staat.

Die kritiek ging door en werd zelfs groter na de aanslagen in Brussel op 22 maart 2016, maar de door de politici gebruikte toon werd genuanceerder, met meer aandacht voor de wederzijdse hulp tussen de Franse en de Belgische diensten. Het feit dat verscheidene andere landen aanslagen te verduren kregen, was ook van invloed op het officiële discours en op de media.

In het rapport van de Franse onderzoekscommissie van 5 juli 2016 staat kritiek op de Belgische diensten.

— 20 april 2017: un attentat à l’arme automatique sur des policiers a lieu le long de l’avenue des Champs-Élysées;

— 22 mai 2017: un attentat-suicide a lieu à la sortie du concert d’une chanteuse à Manchester, faisant au moins 22 morts et 116 blessés;

— 3 juin 2017: attentat commis par trois hommes à bord d’une fourgonnette, renversant des passants sur le pont de Londres, puis, armés de couteaux, poignardant des victimes.

Le NCTV néerlandais (*Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*, 1<sup>er</sup> avril 2017) a écrit récemment que la menace est déterminée pour une large part par “l’unité externe attentats de l’EI”, qui pilote en Europe des personnes susceptibles de commettre un attentat. D’autres djihadistes aussi peuvent téléguider des personnes isolées ou de petites cellules à partir de l’étranger.

L’an passé, 22 attentats djihadistes ont été perpétrés en Occident, dont 19 par un loup solitaire. Selon le NCTV, ils étaient pratiquement tous en contact avec le réseau de l’EI, de véritablement téléguidés par l’EI à inspirés par celui-ci via l’internet.

### III. — POSITION DE LA BELGIQUE

Dans les jours qui ont suivi les attentats de Paris du 13 novembre 2015, la presse internationale a dénoncé les responsabilités de la Belgique. La commune de Molenbeek a été désignée comme un nid de djihadistes, comme une plaque tournante du terrorisme. De nombreux articles ont souligné “les ratés des services belges”, la “naïveté” de la Belgique face au terrorisme, la négligence des enquêteurs, les “failles”, les “lacunes criantes”, l’ “amateurisme de leur travail”. Des critiques provenant des États-Unis et de Grande Bretagne, ont parlé de “*Belgian bashing*”. Des articles imputaient le gâchis qu’ils dénonçaient à “la déliquescence de l’État central”.

Si ces critiques se sont poursuivies puis amplifiées après les attentats de Bruxelles du 22 mars 2016, le ton utilisé par les responsables politiques est devenu plus nuancé, s’attachant plutôt à célébrer l’entraide entre les services français et belges. Le fait que plusieurs autres pays aient été confrontés à des attentats a également eu une influence sur les discours officiels et dans les médias.

Le rapport de la commission d’enquête française, du 5 juillet 2016 contient des critiques adressées aux



Maar er wordt eveneens gewezen op de “*échec total du renseignement en France*”, de “*carences de la lutte européenne contre le terrorisme*” en de “*coopération défailante*” tussen de landen.

Deze parlementaire onderzoekscommissie is ingesteld om na te gaan of België zich middelen heeft verschaft om radicalisme en terrorisme doeltreffend te bestrijden, om te onderzoeken of het land beschikt over diensten die in staat zijn de veiligheid van de burgers te waarborgen en om aanbevelingen te formuleren waarmee die diensten kunnen worden verbeterd<sup>3</sup>.

#### IV. — DESKUNDIGEN EN DUUR VAN HET MANDAAT

Overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van het aangenomen voorstel, heeft de commissie vier deskundigen aangesteld om het onderzoek met de nodige gestrengheid te voeren. De heren Paul Martens, emeritus voorzitter van het Grondwettelijk Hof, Willy Bruggeman, hoogleraar aan het Benelux universitair centrum van Eindhoven en voorzitter van de Federale Politieraad, Dirk Van Daele, hoogleraar aan de KULeuven, en Michaël Dantinne, hoogleraar aan de ULg, werden aldus aangesteld.

De Conferentie van voorzitters van 30 november 2016 heeft een eerste maal aan de Kamer van volksvertegenwoordigers voorgesteld de uiterlijke datum voor de indiening van dit verslag uit te stellen, namelijk tot 15 maart 2017. Dat voorstel werd tijdens de plenaire vergadering van 1 december 2016 aangenomen.

De Conferentie van voorzitters heeft op 23 februari 2017 een tweede maal voorgesteld die indiening uit te stellen, namelijk tot 30 april 2017. Dat voorstel werd aangenomen tijdens de plenaire vergadering van 24 februari 2017.

De Conferentie van voorzitters heeft op 26 april 2017 een derde maal voorgesteld de indiening uit te stellen, namelijk tot 30 juni 2017. Dat voorstel werd aangenomen op de plenaire vergadering van 27 april 2017.

<sup>3</sup> Zie voor de details van de opdracht het “Tussentijds en voorlopig verslag over het onderdeel “Hulpverlening””, DOC 54 1752/006, blz. 7 tot 10.

services belges. Mais il souligne tout autant l’“échec total du renseignement en France”, les “carences de la lutte européenne contre le terrorisme” et la “coopération défailante” entre les États.

C’est afin d’analyser si la Belgique s’est dotée de moyens pour lutter efficacement contre le radicalisme et le terrorisme, d’examiner si elle dispose de services aptes à assurer la sécurité des citoyens et de faire des recommandations qui permettraient de les améliorer qu’a été instituée la commission d’enquête<sup>3</sup>.

#### IV. — EXPERTS ET DURÉE DU MANDAT

Conformément à l’article 6, alinéa 2, de la proposition adoptée, la commission a désigné quatre experts afin de mener l’enquête avec la rigueur voulue. MM. Paul Martens, président émérite de la Cour constitutionnelle, Willy Bruggeman, professeur au Centre Universitaire Benelux d’Eindhoven et Président du Conseil fédéral de police, Dirk Van Daele, professeur à la KULeuven, et Michaël Dantinne, professeur à l’ULg, ont ainsi été désignés.

La Conférence des présidents du 30 novembre 2016 a une première fois proposé à la Chambre des représentants de reporter la date ultime pour le dépôt du présent rapport au 15 mars 2017 au plus tard. La séance plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2016 a approuvé cette proposition.

Une deuxième fois, la Conférence des présidents du 23 février 2017 a proposé le report au 30 avril 2017. La séance plénière du 24 février 2017 a approuvé cette proposition.

Une troisième fois, la Conférence des présidents du 26 avril 2017 a proposé le report au 30 juin 2017. La séance plénière du 27 avril 2017 a approuvé cette proposition.

<sup>3</sup> Voir les détails de sa mission dans le “rapport intermédiaire et provisoire sur le volet Assistance et Secours”, DOC 54 1752/006, pp. 7 à 10.

## V. — METHODE

Overeenkomstig artikel 3, derde lid, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek heeft de commissie soms publiek vergaderd, soms met gesloten deuren. Tot besloten vergaderingen werd overgegaan op verzoek van de gehoorde persoon of wanneer de commissie de getuigen wilde kunnen ondervragen over zaken met een mogelijk vertrouwelijk karakter. Aangezien een minister in openbare vergadering beschuldigingen had geuit tegen een politieagent die zelf met gesloten deuren was gehoord, heeft de onderzoekscommissie beslist die ambtenaar opnieuw in publieke vergadering te horen.

De commissie heeft geweigerd in te gaan op het verzoek van de voorzitters van het Comité P en het Comité I, die wensten aanwezig te zijn op de hoorzitting met gesloten deuren van leidinggevenden van diensten die onder hun controle staan.

De commissie heeft maar eenmaal een beroep moeten doen op een dagvaarding door een deurwaarder (artikel 5 van de wet van 3 mei 1880). Alle opgeroepen personen hebben namelijk aanvaard te verschijnen, behalve de verantwoordelijken van twee buitenlandse vennootschappen. De eerste, die vond dat hij niet over voldoende tijd beschikte, gaf er de voorkeur aan de informatie schriftelijk mee te delen. De tweede heeft niet gereageerd. De commissie heeft vastgesteld dat zij niet over de juridische middelen beschikte om hen te dwingen te verschijnen.

Ieder lid van de commissie heeft de getuigen vragen kunnen stellen. Verscheidene onder hen hebben nota's of documenten ingediend, spontaan of in antwoord op de hun gestelde vragen.

De commissie heeft ook vergaderingen met gesloten deuren gehouden, ofwel van de voltallige commissie of van het bureau, met de medewerking van de experts, met het oog op het organiseren van de hoorzittingen en het voorbereiden van het verslag.

Zij heeft, in beperkte samenstelling, slachtoffers ontvangen die hadden gevraagd te worden gehoord, alsook twee verenigingen die hen vertegenwoordigen.

## V. — MÉTHODE

Conformément à l'article 3, alinéa 3, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, la commission a siégé tantôt en séance publique, tantôt à huis clos. Celui-ci a été décrété soit à la demande de la personne entendue, soit lorsque la commission souhaitait pouvoir interroger les témoins sur des questions pouvant présentant un caractère confidentiel. Un ministre ayant porté, en séance publique, des accusations contre un fonctionnaire de police qui avait lui-même été entendu à huis clos, la commission d'enquête a décidé de réentendre ce fonctionnaire en séance publique.

La commission a refusé d'accéder à la demande des présidents des comités P et R qui souhaitaient être présents lors de l'audition à huis clos de responsables des services qu'ils contrôlent.

La commission n'a dû recourir qu'une fois à une citation par huissier (article 5 de la loi du 3 mai 1880), toutes les personnes qu'elle a convoquées ayant accepté de comparaître devant elle, à l'exception des responsables de deux sociétés étrangères. La première, ayant jugé n'avoir pas eu suffisamment de temps, a préféré communiquer des informations par écrit. La seconde n'a pas répondu. La commission a constaté qu'elle n'avait pas les moyens juridiques de les contraindre à comparaître.

Chaque membre de la commission a pu poser des questions aux témoins. Plusieurs de ceux-ci ont déposé des notes ou documents, soit spontanément, soit en réponse à des questions qui leur avaient été posées.

La commission a également tenu des réunions à huis clos, soit de la commission, soit de son bureau, avec le concours des experts, afin d'organiser les auditions et de préparer la rédaction du rapport.

Elle a reçu, en composition restreinte, des victimes qui avaient demandé à être entendues ainsi que deux associations qui les représentent.

## VI. — MOEILIKHEDEN INZAKE GEHEIMHOUDING

Bij de aanvang van haar werkzaamheden nam de onderzoekscommissie het over van onderzoeken die door meerdere instellingen werden gevoerd. Op grond van haar uiterst brede taak, de omvang van haar bevoegdheden en het feit dat haar is opgedragen aanbevelingen te formuleren, moet de commissie toegang hebben tot die onderzoeken, die verslagen, inlichtingen of geheime documenten bevatten, ongeacht of het gaat om “geclassificeerde” informatie dan wel om dossiers over gerechtelijke onderzoeken of informatie in handen van instanties waarvan het werk in essentie geheim is (zoals de Veiligheid van de Staat, het OCAD, de comités P en I, de CFI enzovoort).

De commissie heeft kunnen rekenen op de hulp van één van haar deskundigen, die houder was van een “veiligheidsmachtiging”. Hij heeft met die instanties contact kunnen leggen en heeft kennis kunnen nemen van documenten waaruit hij heeft kunnen afleiden wat hij daarover aan de commissie mocht meedelen zonder de geheime aard ervan te verraden.

In verband met de gerechtelijke dossiers heeft de commissie, met gebruikmaking van artikel 4, § 5, van de wet van 3 mei 1880, bij de bevoegde procureurs-generaal de toestemming gevraagd en gekregen om kennis te kunnen nemen van de afgeronde dossiers in verband met terroristische feiten, ongeacht of het daarbij ging om onderzoeken verricht door het openbaar ministerie of om dossiers van de strafuitvoeringsrechtbanken over voorwaardelijk in vrijheid gestelden. De commissie heeft van de federaal procureur alle strafrechtelijke beslissingen bezorgd gekregen die tot 31 december 2016 werden uitgesproken wegens terroristische feiten.

Aangaande de informatie in lopende dossiers, alsook die welke in handen is van politie- of inlichtingendiensten, heeft de commissie op 27 mei 2016, overeenkomstig artikel 4, § 2, uit de wet van 3 mei 1880, een protocol uitgewerkt dat werd gesloten tussen één van haar deskundigen en de federaal procureur, de procureur-generaal van Brussel en de door de eerste voorzitter van het hof van beroep te Brussel aangewezen magistraat. Dat protocol voorziet erin dat de gevraagde geheime informatie in een verzegelde enveloppe wordt gestopt en dat die wordt geopend in aanwezigheid van de over een veiligheidsmachtiging beschikkende deskundige en van de betrokken korpschefs.

De onderzoekscommissie heeft erover gewaakt dat in haar verslag alleen leringen staan die zij uit die informatie heeft kunnen afleiden, zonder de vertrouwelijke aspecten ervan bekend te maken.

## VI. — PROBLÈMES DE SECRET

Quand la commission a entamé ses travaux, elle prenait le relais d'enquêtes menées par plusieurs organismes. En raison du caractère extrêmement large de sa mission, de l'étendue de ses pouvoirs, de la tâche qui lui est confiée de formuler des recommandations, elle doit avoir accès à ces enquêtes, lesquelles comportent des rapports, renseignements, ou des documents secrets, qu'il s'agisse, soit d'informations “classifiées”, soit de dossiers d'instructions judiciaires, soit d'informations détenues par des organismes dont le travail est, par essence secret, tels que la sûreté de l'État, l'OCAM, les comités P et R, la CTIF, etc.

La commission d'enquête a pu compter sur le concours d'un de ses experts, titulaire d'une “habilitation de sécurité”, qui a pu avoir des contacts avec ces organismes et prendre connaissance de documents dont il a pu déduire ce qu'il pouvait en dire à la commission sans trahir leur caractère secret.

Concernant les dossiers judiciaires, la commission, faisant usage de l'article 4, § 5, de la loi du 3 mai 1880, a sollicité et obtenu des procureurs généraux compétents la communication des dossiers terminés relatifs à des faits de terrorisme, qu'il s'agisse d'enquêtes effectuées par le ministère public ou de dossier de tribunaux de l'application des peines relatifs à des libérés conditionnels. Elle a obtenu du procureur fédéral toutes les décisions pénales rendues jusqu'au 31 décembre 2016 pour des faits de terrorisme.

Pour ce qui concerne les informations figurant dans des dossiers en cours ainsi que celles détenues par des services de police ou de renseignement, elle a établi, le 27 mai 2016, un protocole conclu entre un de ses experts ainsi que le procureur fédéral, le procureur général de Bruxelles et le magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel de Bruxelles, conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 3 mai 1880. Ce protocole prévoit la mise sous enveloppe scellée des informations secrètes demandées et leur ouverture en présence de l'expert disposant de l'habilitation de sécurité ainsi que des chefs de corps concernés.

La commission d'enquête a veillé à ne faire figurer dans son rapport que les enseignements qu'elle peut déduire de ces informations, sans en divulguer les aspects confidentiels.

## VII. — INACHTNEMING VAN DE BEVOEGDHEDEN

Aangezien de onderzoekscommissie bij het federaal Parlement is opgericht, mag zij zichzelf in beginsel niet toestaan enig onderzoek te voeren of enige aanbeveling te formuleren in materies waarvoor de deelstaten bevoegd zijn. Bovenop wat in eensluidende rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt gesteld, blijkt dat de gemeenschappen en gewesten ten aanzien van dezelfde vraagstukken en dezelfde personecategorïeën andere regels kunnen aannemen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het gelijkheidsbeginsel dat is opgenomen in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Toch is in veel domeinen gebleken dat disfuncties of zelfs ongerijmdheden, bijvoorbeeld inzake de identificatie van de slachtoffers of de GSM-stralingsnormen, het gevolg waren van de toepassing van uiteenlopende reglementeringen. Overigens hebben vraagstukken zoals radicaliseringsbestrijding of de *follow-up* van voorwaardelijk in vrijheid gestelden, te maken met culturele of personaliseerbare aangelegenheden die buiten het bevoegdhedenpakket van de Federale Staat vallen.

Volgens de onderzoekscommissie zou zij haar opdracht onvolledig vervullen, mocht zij zichzelf niet toestaan te wijzen op de pijnpunten die ten overstaan van haar werden uiteengezet over die aangelegenheden. Als het gaat om de aanbevelingen mag zij ter zake echter alleen wijzigingen suggereren en de noodzaak ervan uitleggen, zonder de bij de gemeenschaps- of gewestoverheid liggende beslissingsbevoegdheid aan te tasten.

## VIII. — VERANTWOORDELIJKHEDEN

Overeenkomstig haar opdracht “formuleert [de commissie] desgevallend haar bemerkingsen over de verantwoordelijkheden die het onderzoek aan het licht brengt”.

De gehoorde personen worden in de hoedanigheid van getuigen gehoord. Hun “wordt erop gewezen dat zij het recht hebben te zwijgen indien zij vrezen door hun verklaringen zichzelf bloot te stellen aan strafvervolging” (artikel 3.3. van het Reglement van orde voor de parlementaire onderzoekscommissies). Indien de commissie vaststelt dat er “aanwijzingen of vermoedens zijn van strafbare feiten”, stuurt zij het proces-verbaal van het desbetreffende getuigenis naar de procureur-generaal (artikel 10 van de wet van 3 mei 1880). Indien zij feiten vaststelt waaruit de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid van een getuige blijkt, moet zij daarvan aangifte doen bij de tuchtverheid. Al evenmin zou zij zich mogen uitspreken over individuele verantwoordelijkheden van mensen die niet werden gehoord teneinde geen afbreuk te doen aan hun recht van verdediging.

## VII. — RESPECT DES COMPÉTENCES

La commission d'enquête étant instituée au sein du Parlement fédéral, elle doit, en principe s'interdire tout examen et toute recommandation dans des matières qui relèvent des entités fédérées. Il ressort, en outre d'une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle que, à l'égard des mêmes problèmes et des mêmes catégories de personnes, les Communautés et Régions peuvent adopter des règles différentes sans qu'il soit porté atteinte au principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Toutefois, il est apparu, dans de nombreux domaines, que des dysfonctionnements, voire des incohérences, par exemple en ce qui concerne l'identification des victimes ou les normes de rayonnement des GSM, provenaient de l'application de réglementations différentes. Par ailleurs, des questions telles que la lutte contre la radicalisation et le suivi des libérés conditionnels, touchent à des matières culturelles ou personnalisables qui échappent à la compétence de l'État fédéral.

La commission d'enquête a considéré qu'elle remplirait incomplètement sa mission si elle s'interdisait de relever les problèmes qui ont été exposés devant elle sur ces questions. Mais en ce qui concerne les recommandations, elle ne peut que suggérer des modifications et expliquer leur nécessité, sans empiéter sur le pouvoir de décision qui appartient à l'autorité communautaire ou régionale.

## VIII. — RESPONSABILITÉS

Selon les termes de sa mission, la commission d'enquête peut formuler “le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle”.

Les personnes qui sont entendues le sont en qualité de témoins. Elles sont informées, avant d'avoir prêté serment, de ce qu'elles ont le droit de se taire si elles craignent de s'exposer à des poursuites pénales du fait de leurs déclarations (article 3.3. du Règlement d'ordre intérieur de la commission d'enquête parlementaire). Si la commission d'enquête constate qu'il y a des indices ou des présomptions d'infraction, elle transmet au procureur général le procès-verbal du témoignage concerné (article 10 de la loi du 3 mai 1880). De même, si elle constate des faits pouvant engager la responsabilité disciplinaire d'un témoin, elle doit les dénoncer à l'autorité disciplinaire. Elle ne pourrait davantage se prononcer sur la responsabilité individuelle de personnes qui n'ont pas été entendues dans le respect de leurs droits de défense.

Daarentegen is de onderzoekscommissie bevoegd om elke disfunctie, elke systeemtekortkoming en elk geval waarin men bij de toepassing van de regels te kort is geschoten, te constateren zonder zich over individuele verantwoordelijkheden uit te spreken. Die vaststellingen stellen haar in staat haar “aanbevelingen over de verbetering van bestaande processen” te formuleren (laatste punt van haar opdracht). Zij kan eventuele verantwoordelijkheden vaststellen van de politieke overheden, ook van ministers, om de Kamer de mogelijkheid te bieden die verantwoordelijkheid te beoordelen (*cf.* artikel 101 van de Grondwet).

## IX. — WERKZAAMHEDEN VAN DE ONDERZOEKSCOMMISSIE

### Afdeling 1

#### *Algemeen overzicht van de hoorzittingen*

Om zich zo goed mogelijk van haar opdracht te kwijten, heeft de commissie 196 personen gehoord die ze als getuigen had uitgenodigd en die in acht categorieën kunnen worden onderverdeeld<sup>4</sup>.

1. De leidinggevenden, de diensten en de personen die op de plaatsen van de aanslagen zijn opgetreden, meer bepaald:

— de directie en de leidinggevenden van de MIVB en van Brussels Airport, de personen die belast zijn met de veiligheid en het psychosociaal management op de kantoren van die bedrijven,

— de artsen van het militair hospitaal van Neder-Over-Heembeek, van de dringende medische hulpverlening, van de mobiele urgentiegroep (MUG) en van de slachtofferhulp van het Rode Kruis,

— verantwoordelijken van de brandweerdiensten van Brussels Airport en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en psychosociale hulpverleners van Vlaams-Brabant,

— in verband met de communicatieproblemen die zich de dag van de aanslagen hebben voorgedaan, de directeur-generaal van het communicatiesysteem “spraak en data” voor alle hulp- en veiligheidsdiensten (A.S.T.R.I.D.), de afgevaardigd bestuurder en de *chief corporate affairs office* van Proximus,

— de directeur van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT).

<sup>4</sup> De precieze identiteit, titel en functie van die personen wordt in de bijlage bij dit verslag vermeld.

En revanche, la commission d’enquête est compétente pour constater tout dysfonctionnement, tout défaut du système, toute défaillance dans l’application des règles, sans se prononcer sur des responsabilités individuelles, ces constatations lui permettant de formuler “ses propositions de recommandations visant à l’amélioration des processus existants” (dernier point de sa mission). Elle peut constater des responsabilités éventuelles des autorités politiques, en ce compris celles de ministres, pour permettre à la Chambre d’apprécier cette responsabilité (article 101 de la Constitution).

## IX. — TRAVAUX DE LA COMMISSION D’ENQUÊTE

### Section 1<sup>re</sup>

#### *Aperçu général des auditions*

Pour tenter de remplir sa mission, la commission a procédé à 196 auditions de personnes qu’elle avait invitées en qualité de témoins et qui peuvent être réparties en huit catégories<sup>4</sup>.

1. Les responsables, les services et les personnes qui ont été amenées à intervenir sur les lieux des attentats, soit:

— les dirigeants et responsables de la STIB et de Bruxelles Airport, les personnes chargées de la sécurité et du management psycho-social sur les sites de ces sociétés,

— les médecins de l’hôpital militaire de Neder-Over-Hembeek, de l’aide médicale urgente, du service mobile d’urgence (SMUR), de l’aide aux victimes de la Croix rouge,

— des responsables des services d’incendie de Bruxelles Airport, de la Région de Bruxelles Capitale, des managers psycho-sociaux du Brabant flamand,

— au sujet des problèmes de communication qui ont surgi le jour des attentats, le directeur général du système de communication “voix et données” pour l’ensemble des services de secours et de sécurité (A.S.T.R.I.D.), l’administratrice-déléguée et le *chief corporate affairs office* de PROXIMUS,

— le directeur de l’Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

<sup>4</sup> Les identités des personnes, leurs titres et fonctions sont détaillés en annexe au présent rapport.

2. De politieke en administratieve autoriteiten die de gevolgen van de aanslagen moeten beheren en in de toekomst maatregelen moeten nemen:

— de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, de minister van Justitie, de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid,

— de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, de hoge ambtenaar die deze functie uitoefent voor het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad,

— een panel samengesteld uit de burgemeesters van Vilvoorde, Mechelen, Verviers, Molenbeek en Charleroi,

— de directeur van het Federaal Crisiscentrum,

— leidinggevenden van de “noodhulp” bij de FOD Justitie en bij Defensie.

3. Wat de politiediensten betreft:

— de voorzitter en de ondervoorzitter van het Comité P,

— de commissaris-generaal van de federale politie,

— de diensten van de luchtvaartpolitie en van de spoorwegpolitie,

— vertegenwoordigers van de federale gerechtelijke politie,

— leden van de lokale politiediensten,

— verantwoordelijke ambtenaren van DJSOC (directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit),

— verantwoordelijke ambtenaren van de CGI (internationale politiesamenwerking),

— de Belgische verbindingsofficier in Istanbul,

— de directeurs van de gerechtelijke politie van Oost-Vlaanderen, Antwerpen, Charleroi, Bergen en Luik,

— politiemensen “in het veld”, meer bepaald politieagenten met een migrantenachtergrond,

— de directeurs van Europol en Interpol.

4. Wat de inlichtingendiensten betreft:

— de voorzitter van het Comité I,

2. Les autorités politiques et administratives amenées à gérer les conséquences des attentats et à prendre des mesures à l’avenir, soit:

— le ministre de la Sécurité et de l’Intérieur, le ministre de la Justice, la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,

— le gouverneur de la province du Brabant flamand, le haut fonctionnaire exerçant cette fonction pour l’arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale,

— un panel composé des bourgmestres de Vilvorde, Malines, Verviers, Molenbeek et Charleroi,

— le directeur du Centre fédéral de crise,

— des responsables de l’aide urgente au SPF Justice et à la Défense.

3. En ce qui concerne les services de police:

— la présidente et le vice-président du Comité P,

— la commissaire générale de la police fédérale,

— les services de la police aéronautique et de la police de chemins de fer,

— des représentants de la police judiciaire fédérale,

— des membres des services de police locale,

— des responsables de la DJSOC (direction de la lutte contre la criminalité grave et organisée),

— des responsables de la CGI (coopération policière internationale),

— l’officier belge de liaison à Istanbul,

— les directeurs de la police judiciaire de Flandre orientale, d’Anvers, de Charleroi, de Mons et de Liège,

— des policiers “de terrain”, notamment des policiers issus de l’immigration,

— les directeurs d’Europol et d’Interpol.

4. En ce qui concerne les services de renseignement:

— le président du Comité R,

- de voorzitter van de CFI,
- de voorzitter en de voormalige voorzitter van het OCAD,
- de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat en zijn voorganger,
- het hoofd van de militaire inlichtingendienst,
- vertegenwoordigers van het Controleorgaan op de politionele informatie.

5. Wat de rechterlijke macht betreft:

- de federale procureur en twee magistraten van het federaal parket,
- de procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel,
- de procureur des Konings van Brussel,
- de voorzitter van de strafuitvoeringsrechtbank van Brussel,
- een rechter van de jeugdrechtbank van Brussel,
- een substituut en een substituut van de procureur des Konings, van Brussel.

6. Wat de informatieverstrekking aan de Commissie over de islam in België betreft:

- de voorzitter van het Executief van de Moslims van België,
- de coördinator van het islamitische lerarennetwerk,
- verantwoordelijke ambtenaren van de gewestelijke integratiecentra,
- verantwoordelijke ambtenaren van de OCMW's,
- verantwoordelijke ambtenaren van het Centrum voor illegalen te Vottem,
- de vertegenwoordiger van de Grote Moskee van Brussel,
- de directeur van het Islamitisch Cultureel Centrum van België.

7. Wat de problemen in verband met radicalisme en deradicalisering betreft:

- le président de la CTIF,
- le président et l'ancien président de l'OCAM,
- l'administrateur-général de la Sûreté de l'État et son prédécesseur,
- le dirigeant du renseignement militaire,
- des représentants de l'organe de contrôle de l'information policière.

5. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire:

- le procureur fédéral et deux magistrats du parquet fédéral,
- le procureur général près la cour d'appel de Bruxelles,
- le procureur du Roi de Bruxelles,
- la présidente du Tribunal de l'application des peines de Bruxelles,
- une juge de la jeunesse de Bruxelles,
- une substitue et un substitut du procureur du Roi, de Bruxelles.

6. En ce qui concerne les personnes pouvant renseigner la commission sur l'Islam en Belgique:

- le président de l'Exécutif des Musulmans de Belgique,
- le coordinateur du réseau d'enseignants islamique,
- des responsables de centres d'intégration régionaux,
- des responsables de CPAS,
- des responsables du Centre pour illégaux de Vottem,
- le représentant de la Grande Mosquée de Bruxelles,
- le directeur du Centre culturel islamique de Belgique.

7. En ce qui concerne les problèmes de radicalisme et de déradicalisation:

— historici, sociologen, criminologen, islamologen, hoogleraren van de Katholieke Universiteit Leuven, van de *Université Libre de Bruxelles* en van de *Université de Liège*

— een journalist,

— een vertegenwoordiger van het *Centre interdisciplinaire d'études de l'Islam*

— “deradicaliseringsagenten” van Molenbeek, Vilvoorde, Mechelen en Gent,

— de gevangenisdirecteurs van Hasselt, Ittre en Andenne,

— de hoofd-islamconsulent voor de strafinrichtingen in Vlaanderen,

— de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en staatlozen,

— de codirecteur van UNIA (Interfederaal Gelijkekansencentrum).

8. Wat de slachtoffers betreft:

— de directeur-generaal van Assuralia,

— vertegenwoordigers van de vereniging *V-Europe*.

## Afdeling 2

### *Samenvatting van de hoorzittingen over het deel “Veiligheidsarchitectuur”*

Aangezien voor elke hoorzitting een integraal verslag is opgesteld (zie bijlage), wordt verder in dit hoofdstuk alleen maar een algemeen overzicht van de belangrijkste besproken onderwerpen geschetst, alsook van zaken met een bijzonder administratief belang. Verscheidene hoorzittingen werden aangevuld door de toezending van bijkomende vragen, wat in vele schriftelijke bijdragen heeft geresulteerd.

De architectuur van de Belgische veiligheid is een zowel ruime als complexe aangelegenheid, wegens de spreiding van de bij dit vraagstuk betrokken autoriteiten en diensten, die weergeeft hoeveel wetten, niveaus, actoren en bevoegdheden er zijn, zowel vóór de aanslagen van 22 maart 2016 als na die datum, en als gevolg van de internationale context die een almaar meer doorslaggevende rol speelt.

— des historiens, sociologues, criminologues, islamologues, professeurs de l'Université de Liège, de l'Université libre de Bruxelles, de l'Université catholique de Louvain,

— une journaliste,

— un représentant du Centre interdisciplinaire d'étude de l'Islam,

— des agents de “déradicalisation” de Molenbeek, Vilvoorde, Malines et Gand,

— les directeurs de prison de Hasselt, Ittre et Andenne,

— le chef conseiller islamique pour les établissements pénitentiaires en Flandre,

— le commissaire-général aux réfugiés et aux apatrides,

— le codirecteur d'UNIA (Centre interfédéral pour l'égalité des chances).

8. Concernant les victimes:

— le directeur-général d'Assuralia,

— des représentants de l'association V-Europe.

## Section 2

### *Synthèse des auditions sur le volet “Architecture de la sécurité”*

Un compte-rendu intégral étant établi pour chaque audition (en annexe), il n'est tracé dans la suite du présent chapitre qu'un aperçu général des principales matières abordées, ainsi que de questions ayant un intérêt administratif particulier. Plusieurs auditions ont été complétées par l'envoi de questions supplémentaires, dont ont résulté de multiples contributions écrites.

L'architecture de la sécurité belge est une question à la fois vaste et complexe, en raison du fait que la cartographie des autorités et services impliqués dans la problématique illustre la multitude des législations, niveaux, acteurs et compétences, tant avant les attentats du 22 mars 2016, qu'après cette date, ainsi que du contexte international jouant un rôle de plus en plus déterminant.



Om zo volledig en compleet mogelijk te zijn, moest de Commissie drie principes in acht nemen die de gewenste maximale transparantie beperken: het geheim van de vergaderingen met gesloten deuren (vaak heel informatief), het geheim van het onderzoek en het geheim van de vertrouwelijke informatie.

De hoorzittingen over het onderdeel “Veiligheidsarchitectuur” kunnen worden verdeeld in vier categorieën:

A. informatieve hoorzittingen. Die werden in principe met gesloten deuren gehouden, teneinde de leden alle elementen te verstrekken waarmee ze met kennis van zaken hun onderzoek kunnen voeren;

B. hoorzittingen per dienst. Die waren in principe toegankelijk voor het publiek; er werd een vertegenwoordiger van een dienst gehoord die uitleg gaf over zijn positie binnen de veiligheidsarchitectuur;

C. hoorzittingen per dossier. Die werden in principe met gesloten deuren gehouden en behandelden meer specifiek een casus die volgens de commissie diepgaander moest worden onderzocht;

en

D. hoorzittingen met de bevoegde leden van de regering. Die waren toegankelijk voor het publiek.

#### A. Informatieve hoorzittingen

##### 1. Vergadering van 27 juni 2016

Allereerst heeft uw commissie drie leden gehoord van de directie van de politionele informatie en de ICT-middelen van de federale politie: mevrouw Aline Duchateau, hoofdcommissaris, de heer Pascal Simon, hoofdcommissaris, en mevrouw Samuelle Godin, adviseur. De heer André Deblaere, hoofdcommissaris bij de algemene directie van de gerechtelijke politie werd eveneens gehoord. Die vier personen hebben uitgelegd hoe de politionele informatie bij de politie werd verkregen, beheerd en gebruikt. Meer bepaald de algemene nationale gegevensbank (ANG) werd geanalyseerd.

Uw commissie heeft vervolgens opnieuw de heer André Deblaere gehoord, dit keer specifiek over de RIR-bestanden (gerechtelijke informatierapporten) en de RAR-bestanden (bestuurlijke informatierapporten).

Ten slotte kwam de heer Marc Van Laere aan het woord, hoofdcommissaris en directeur van de gerechtelijk operaties. De betrokkene werd in het bijzonder gehoord over het algemene politiebeleid in verband met tipgevers, informanten en infiltranten. De verschillen

Dans le but d’être aussi exhaustif et complet que possible, la commission a dû respecter trois principes qui limitent la transparence maximale souhaitée: le secret des séances à huis clos (souvent très informatives), le secret de l’instruction et le secret des informations classifiées.

Les auditions consacrées au volet “Architecture de la sécurité” peuvent être regroupées en quatre catégories:

A. les auditions informatives, en principe tenues à huis clos, visant à offrir aux membres les éléments leur permettant d’enquêter en toute connaissance de cause;

B. les auditions par service, en principe tenues en réunion publique, consacrées à entendre le représentant d’un service concernant sa position dans l’architecture de la sécurité;

C. les auditions par dossier, en principe tenues à huis clos, portant plus spécifiquement sur un casus considéré par la commission comme nécessitant des investigations plus en profondeur;

et

D. les auditions des membres compétents du gouvernement, tenues en réunion publique.

#### A. Auditions informatives

##### 1. Réunion du 27 juin 2016

Tout d’abord, votre commission a entendu trois membres de la direction de l’information policière et des moyens ICT de la police fédérale, Mme Aline Duchateau, commissaire divisionnaire, M. Pascal Simon, commissaire divisionnaire, et Mme Samuelle Godin, conseiller, ainsi que M. André Deblaere, commissaire divisionnaire au sein de la direction générale de la police judiciaire. Ces quatre personnes ont exposé comment l’information policière était acquise, gérée et utilisée au sein de la police. La Banque de données nationale générale (BNG) a notamment été analysée.

Ensuite, votre commission a entendu à nouveau M. André Deblaere, plus particulièrement cette fois au sujet des fichiers RIR (rapports d’information judiciaire) et RAR (rapports d’information de police administrative).

Enfin, M. Marc Van Laere, commissaire divisionnaire, directeur de la direction des opérations de police judiciaire, a été entendu en particulier sur la politique de la police en général en ce qui concerne les indicateurs, les informateurs et les agents en infiltration. Les différences

tussen die drie concepten, evenals de verwerking van de door die personen verstrekte informatie, kwamen aan bod.

## 2. Vergadering van 29 juni 2016

De onderzoekscommissie heeft tijdens deze vergadering de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de internationale politiesamenwerking, gehoord. De getuige heeft de commissie meer uitleg gegeven over de internationale signalering. Zowel de door België gedane internationale signaleringen als deze uitgaande van buitenlandse Staten zijn hierbij aanbod gekomen, met bijzondere aandacht voor internationale signaleringen voor activiteiten die verband houden met terrorisme.

Tijdens diezelfde vergadering werden ook de heren Philippe Arnould, voorzitter, en de heren Koen Gorissen en Steven De Luyck, leden van het Controleorgaan op de politionele informatie gehoord. De commissieleden hebben meer uitleg gekregen over de politiedatabanken en de werkzaamheden van het Controleorgaan.

## 3. Vergadering van 15 september 2016

Tijdens de vergadering van 15 september 2016, heeft uw commissie de heer Wim Liekens gehoord, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de politionele informatie en ICT-middelen van de federale politie, inzake *Intelligent Policing* (iPolice). Dat is een moderniseringsproject van het informatie- en ICT-beheer van de politie.

## 4. Vergadering van 9 januari 2017

Op 9 januari 2017 betrof de vergadering een informatieve gedachtewisseling, met gesloten deuren, met de heer Mark Rowley, "assistant commander", hoofd van de "Metropolitan Police Terrorism Command". Tijdens die bijeenkomst werd het Britse model geanalyseerd. De manier waarop, bijvoorbeeld, de centralisatie, de deconcentratie, de coördinatie met de gerechtelijke autoriteiten en de verwerking van de zeer talrijke inlichtingen in het Verenigd Koninkrijk verlopen, werd geanalyseerd.

entre ces notions, ainsi que le traitement des informations provenant de ces catégories de personnes, ont été exposées.

## 2. Réunion du 29 juin 2016

Au cours de cette réunion, la commission d'enquête a entendu M. Peter De Buysscher, commissaire principal, directeur de la direction de la coopération policière internationale. Le témoin a expliqué plus en détail le signalement international à la commission. Tant les signalements effectués par la Belgique que ceux émanant d'États étrangers ont été évoqués, une attention particulière étant accordée aux signalements internationaux pour des activités liées au terrorisme.

Ont également été entendus au cours de la même réunion M. Philippe Arnould, président, et MM. Koen Gorissen et Steven De Luyck, membres de l'Organe de contrôle de l'information policière. Des précisions ont été apportées aux membres de la commission en ce qui concerne les banques de données policières et les activités de l'Organe de contrôle.

## 3. Réunion du 15 septembre 2016

Au cours de sa réunion du 15 septembre 2016, votre commission a entendu M. Wim Liekens, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de l'information policière et des moyens ICT de la police fédérale, sur l'*Intelligent Policing* (iPolice), à savoir un projet de modernisation de la gestion de l'information et de l'ICT de la police.

## 4. Réunion du 9 janvier 2017

Une réunion a été consacrée le 9 janvier 2017 à un échange de vues informatif, à huis clos, avec M. Mark Rowley, "assistant commander", chef du "Metropolitan Police Terrorism Command". Le modèle anglais a été analysé à l'occasion de cette rencontre. La manière dont, par exemple, la centralisation et la déconcentration, la coordination avec les autorités judiciaires, le traitement de la multitude d'informations ont lieu au Royaume-Uni, a été examinée.

## B. Hoorzittingen per dienst

### 1. Vergadering van 21 september 2016

Tijdens de vergadering van 21 september 2016 werd federaal procureur Frédéric De Leeuw opnieuw gehoord, dit keer in verband met het vervolgingsbeleid inzake terrorisme. De federaal procureur heeft de organisatie en de bevoegdheden van het federaal parket in verband met terrorisme uiteengezet. Hij heeft eraan herinnerd dat strafrechtelijke vervolging inzake terrorisme geen exclusieve bevoegdheid van het federaal parket is.

De federaal procureur heeft de capaciteitsproblemen aangekaart, als gevolg van de exponentiële groei van het aantal dossiers en van de informatiegolf sinds 2012; hij heeft uitgelegd hoe de federale gerechtelijke politie (FGP), om daaraan het hoofd te bieden, prioriteiten heeft moeten stellen door dossiers te categoriseren, en zelfs door dossiers van de FGP van Brussel door te geven aan andere FGP's (rode dossiers). De federaal procureur heeft verscheidene voorstellen tot verbetering op tafel gelegd, evenals mogelijke scenario's inzake de hervorming van de politiestructuren om terrorisme beter te kunnen bestrijden.

### 2. Vergaderingen van 28 september en 3 oktober 2016

Tijdens het eerste deel van de vergadering van 28 september 2016 werd de inleidende uiteenzetting van de heer Johan Delmulle gehoord, procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel.

Die uiteenzetting ging in wezen over drie thema's: de rol van het openbaar ministerie in de strijd tegen het terrorisme, de capaciteitsproblemen en het bezorgen van informatie aan de administratieve overheden (en in het bijzonder aan de burgemeesters).

De hoorzitting met de procureur-generaal van Brussel werd verder gezet en afgesloten op maandag 3 oktober 2016. Er werden onder andere vragen gesteld over de wenselijkheid om structurele hervormingen door te voeren over de risico's verbonden met een systematische juridisering van de dossiers.

Tijdens het tweede deel van de vergadering van 28 september 2016 heeft uw commissie de heer Paul Van Tigchelt gehoord, directeur van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD). Vooraf waren over een aantal punten schriftelijk vragen gesteld aan die instelling. In zijn inleidende uiteenzetting heeft de spreker recente statistische informatie verstrekt.

## B. Auditions par service

### 1. Réunion du 21 septembre 2016

Votre commission a consacré sa réunion du 21 septembre 2016 à une nouvelle audition du procureur fédéral Frédéric Van Leeuw, cette fois sur le thème de la politique de poursuites en matière de terrorisme. Le procureur fédéral a exposé l'organisation et les compétences du parquet fédéral en matière de terrorisme. Il a rappelé que l'exercice de l'action publique en matière de terrorisme n'était pas une compétence exclusive du parquet fédéral.

Le procureur fédéral a évoqué les problèmes de capacité résultant de l'augmentation exponentielle du nombre de dossiers et des flux d'information depuis 2012 et a expliqué comment la police judiciaire fédérale a du, pour y faire face, fixer des priorités en catégorisant les dossiers, voire dispatcher des dossiers de la PJF de Bruxelles vers d'autres PJF (dossiers rouges). Le procureur fédéral a esquissé plusieurs propositions d'amélioration pour l'avenir ainsi que les scénarios envisageables concernant une réforme des structures policières pour mieux lutter contre le terrorisme.

### 2. Réunions des 28 septembre et 3 octobre 2016

La première partie de la réunion du 28 septembre 2016 a été consacrée à l'exposé introductif du procureur général de Bruxelles, M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d'appel de Bruxelles.

Cet exposé a porté sur essentiellement trois thèmes: la position du ministère public dans la lutte contre le terrorisme, les difficultés liées à la capacité et la transmission d'informations aux autorités administratives (et spécialement les bourgmestres).

L'audition du procureur général de Bruxelles a été mise en continuation et a été clôturée le lundi 3 octobre 2016. Des questions ont été posées, entre autres, sur l'opportunité de procéder à des réformes de structure et sur les risques liés à la judiciarisation systématique des dossiers.

Lors de la deuxième partie de la réunion du 28 septembre 2016, votre commission a entendu M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (l'OCAM). L'institution avait auparavant été interrogée par écrit sur un certain nombre de points. Dans son exposé introductif, l'orateur a fourni des informations récentes d'ordre statistique.

Tijdens haar vergadering van 3 oktober 2016 heeft uw commissie eveneens de heer André Van Doren gehoord, gewezen directeur van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD). Zijn inleidende uiteenzetting ging onder andere over de verschillende dreigingsniveaus en over de samenwerking tussen de inlichtingendiensten, de politie en het gerecht. Er werd ook uitleg verstrekt over het verkrijgen en het verwerken van de gegevens.

### 3. Vergadering van 5 oktober 2016

De commissie heeft tijdens haar vergadering van 5 oktober 2016 in eerste instantie luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), gehoord. Na een korte beschrijving van de dienst, een toelichting over de informatiepositie van de ADIV en de nationale en internationale samenwerking met andere diensten heeft een gedachtewisseling met de leden plaatsgevonden. Tijdens deze gedachtewisseling was er bijzondere aandacht voor onder meer de wisselwerking tussen de ADIV en de Staatsveiligheid en de problematiek van de toegang van de inlichtingendiensten tot de gegevens van berichtendiensten als WhatsApp en Telegram.

Vervolgens heeft uw commissie de heer Jaak Raes gehoord, administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat. De spreker heeft uitgelegd hoe zijn instelling werkt, alsook welke betrekkingen zij onderhoudt met andere spelers in de Belgische veiligheidsarchitectuur en met de buitenlandse inlichtingendiensten. De heer Raes heeft de leden er in het bijzonder op gewezen dat de Veiligheid van de Staat over voldoende middelen moet beschikken.

### 4. Vergadering van 19 oktober 2016

De commissie heeft tijdens deze vergadering de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, gehoord. De getuige heeft een beschrijving van de dienst gegeven alsook de commissieleden ingelicht over de samenwerking met politie – justitie – OCAD, de internationale samenwerking en de problematiek (gebruik/misbruik) van classificatie en geheimhouding, betreffende de periode gedurende welke hij de functie van administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat bekleedde. Tijdens de gedachtewisseling die hierop volgde, zijn onder meer het dossier Sharia4Belgium, de budgettaire middelen, de problematiek van jurisdiëring en de wijze waarop de Veiligheid van de Staat inspeelt op nieuwe fenomenen aan bod gekomen.

Lors de sa réunion du 3 octobre 2016, votre commission a également procédé à l'audition de M. André Van Doren, ancien directeur de l'Organe pour la Coordination de l'Analyse de la menace (OCAM). Son exposé introductif a porté, entre autres, sur les différents niveaux de menace et sur la collaboration entre les services de renseignement, la police et la justice. L'obtention et le traitement de l'information ont également été exposés.

### 3. Réunion du 5 octobre 2016

Au cours de sa réunion du 5 octobre 2016, la commission a tout d'abord auditionné le lieutenant-général Eddy Testelmans, chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS). Après une description succincte de son service, l'orateur a commenté la position d'information du SGRS ainsi que la coopération nationale et internationale avec les autres services. Un échange de vues avec les membres a suivi, au cours duquel l'interaction entre le SGRS et la Sûreté de l'État, la problématique de l'accès des services de renseignement aux données des services de messagerie comme WhatsApp et Telegram, notamment, ont tout particulièrement retenu l'attention.

Dans un second temps, votre commission a entendu M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État. L'orateur a exposé comment fonctionne son service, quelles sont ses relations avec d'autres acteurs de l'architecture de la sécurité en Belgique ainsi qu'avec les services homologues à l'étranger. M. Raes a attiré l'attention des membres spécialement sur la nécessité pour la Sûreté de l'État de disposer de moyens suffisants.

### 4. Réunion du 19 octobre 2016

Au cours de cette réunion, la commission a auditionné M. Alain Winants, ancien administrateur général de la Sûreté de l'État. Le témoin a fait une description du service et a informé les commissaires sur la coopération avec la police – la justice – l'OCAM, la coopération internationale et la problématique (usage/abus) de la classification et du secret, en ce qui concerne la période durant laquelle il a occupé la fonction d'administrateur général de la Sûreté de l'État. Au cours de l'échange de vues qui a suivi, les dossiers concernant Sharia4Belgium, les moyens budgétaires, la problématique de la judiciarisation et la façon dont la Sûreté de l'État répond aux nouveaux phénomènes ont été évoqués.

### 5. Vergadering van 24 oktober 2016

Tijdens haar vergadering van 24 oktober heeft de commissie de commissaris-generaal van de federale politie, mevrouw Catherine De Bolle, gehoord. Tijdens deze hoorzitting en de daarop volgende gedachtewisseling zijn onder meer de volgende punten aan bod gekomen: de voortdurende controle op het politiewerk die door de agenten als belastend wordt ervaren, de gevolgen van het besparingsbeleid bij de federale politie, de splitsing van de federale politie tussen de gerechtelijke politie enerzijds en de bestuurlijke politie anderzijds, de druk op de federale politie door de gevraagde bijstand van de lokale politie en de problematiek van de "infobesitas".

### 6. Vergadering van 7 december 2016

Tijdens de openbare vergadering van 7 december 2016 heeft uw commissie de heer Luc Cap, directeur van de federaal gerechtelijke politie van Oost-Vlaanderen, de heer Stanny De Vlieger, directeur van de federaal gerechtelijke politie van Antwerpen, de heer Jean-Luc Duterme, directeur van de federaal gerechtelijke politie van Charleroi, de heer François Farcy, directeur van de federaal gerechtelijke politie van Bergen en de heer Eric Snoeck, directeur van de federaal gerechtelijke politie van Luik, gehoord.

De commissieleden hebben de getuigen ondervraagd over onder meer de informatie-uitwisseling tussen de diensten in het algemeen en die met de lokale politie in het bijzonder, de samenwerking met de directeur van de federaal gerechtelijke politie van Brussel, de problematiek van de middelen en de databanken. Bijzondere aandacht werd gegeven aan de vraag naar de meerwaarde van de dienst DJSOC/Terro.

Vervolgens heeft uw commissie de heer Cedric Smeets, sectiehoofd van het arrondissementeel informatiekruispunt (AIK) Brussel (federale politie), mevrouw Carolien Vander Linden, sectiehoofd van het arrondissementeel informatiekruispunt (AIK) Oost-Vlaanderen (federale politie) en de heer Thierry Lemaire, diensthoofd van de communicatie- en informatiedienst van het arrondissement (SICAD). Tijdens deze hoorzitting werd de rol van de AIK's in de informatie-uitwisselingsketen geduid. De problematiek van de RIR's is hierbij in hoofdzaak aan bod gekomen.

Tot slot heeft uw commissie de heer Philippe de Koster, voorzitter van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI), gehoord. Tijdens het openbare gedeelte van de hoorzitting heeft de genodigde

### 5. Réunion du 24 octobre 2016

Lors de sa réunion du 24 octobre 2016, la commission a auditionné la commissaire générale de la police fédérale, Mme Catherine De Bolle. Lors de cette audition et de l'échange de vues qui a suivi, les points suivants, notamment, ont été abordés: le contrôle permanent exercé sur le travail policier, qui est vécu comme une contrainte par les agents, les conséquences de la politique d'austérité à la police fédérale, la scission de la police fédérale en une police judiciaire, d'une part, et une police administrative, d'autre part, les pressions exercées sur la police fédérale par l'aide qu'on lui demande d'apporter à la police locale et la problématique de "l'infobésité".

### 6. Réunion du 7 décembre 2016

Au cours de la réunion publique du 7 décembre 2016, votre commission a entendu M. Luc Cap, directeur de la police judiciaire fédérale de Flandre orientale, M. Stanny De Vlieger, directeur de la police judiciaire fédérale d'Anvers, M. Jean-Luc Duterme, directeur de la police judiciaire fédérale de Charleroi, M. François Farcy, directeur de la police judiciaire fédérale de Mons, et M. Eric Snoeck, directeur de la police judiciaire fédérale de Liège.

Les membres de la commission ont interrogé les témoins notamment sur les échanges d'informations entre les services en général et entre ces services et la police locale en particulier, sur la collaboration avec le directeur de la police judiciaire fédérale de Bruxelles, sur la problématique des moyens et sur les banques de données. La question de la plus-value du service DJSOC/Terro a fait l'objet d'une attention particulière.

Ensuite, votre commission a entendu M. Cédric Smeets, chef de section du carrefour d'information d'arrondissement (CIA) de Bruxelles (police fédérale), Mme Carolien Vander Linden, chef de section du carrefour d'information d'arrondissement (CIA) de Flandre orientale (police fédérale) et M. Thierry Lemaire, chef de service du service d'information et de communication de l'arrondissement (SICAD) du Hainaut. Au cours de ces auditions, le rôle des CIA dans la chaîne d'échange des informations a été évoqué. Au cours des échanges, il a principalement été question de la problématique des RIR.

Enfin, votre commission a entendu M. Philippe De Koster, président de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF). Au cours de la partie publique de l'audition, l'invité a notamment donné des explications

uitleg gegeven over onder meer de rol en de werking van het CFI. De heer de Koster heeft de leden gewezen op het gevaar van de virtuele betaalmiddelen (bitcoins). De huidige en toekomstige uitdagingen voor het CFI zijn aan bod gekomen. Uw commissie was in het bijzonder geïnteresseerd in de problematiek van de (illegale) handel in kunstwerken. Tijdens het gesloten gedeelte van de hoorzitting werd dieper ingegaan op concrete dossiers.

### **7. Vergadering van 12 december 2016**

Op de vergadering van 12 december 2016 werden eerst de voorzitters van de vereniging van onderzoeksrechters gehoord, de heren Philippe Van Linthout en Jean-Louis Doyen. De rol en de opdrachten van de onderzoeksrechters inzake terrorisme werden besproken. De samenwerking met de politie- en inlichtingendiensten werd geanalyseerd. Tevens werden vragen gesteld over verschillende lopende of aangekondigde hervormingen van de strafprocedure.

Vervolgens heeft de hoorzitting met de heer Jean-Marc Meilleur, procureur des Konings van Brussel, plaatsgegrepen. De gevolgen voor een lokaal parket van de federalisering van een dossier werden onderzocht. De rol van de lokale parketten in de terrorismedossiers werd uit de doeken gedaan. Ook werd het vraagstuk van de juridisering aangesneden.

Tot slot heeft de commissie opnieuw de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, gehoord. Het eerste deel van die hoorzitting was gewijd aan een update van de informatie betreffende de slachtoffers, naar aanleiding van de aankondiging dat een vereniging was opgericht die ze groepeert. Vervolgens werd dieper ingegaan op de seponering, de federalisering van de dossiers en de betrekkingen met de andere spelers binnen de veiligheidsarchitectuur.

### **8. Vergadering van 14 december 2016**

Tijdens haar vergadering van 14 december 2016 heeft uw commissie in eerste instantie de heer Rob Wainwright, directeur van Europol, gehoord. De directeur benadrukte dat België één van de productieve lidstaten is wat het delen van inlichtingen in de strijd tegen terrorisme betreft. België behoort dan ook tot de top 4 van de landen die bijdragen tot de Europol databanken. Voorts werd ook bijzondere aandacht besteed aan de meer dan 200 verbindingsofficieren bij Europol en de problematiek van de virtuele betaalmiddelen (bitcoins).

sur le rôle et le fonctionnement de la CTIF. M. De Koster a attiré l'attention des membres sur le danger que représentent les moyens de paiement virtuels (bitcoins). Les défis présents et à venir que doit relever la CTIF ont également été évoqués. Votre commission a montré un intérêt particulier pour la problématique du commerce (illégal) d'œuvres d'art. Au cours de la partie de l'audition à huis clos, la commission a examiné de manière plus approfondie un certain nombre de dossiers concrets.

### **7. Réunion du 12 décembre 2016**

La réunion du 12 décembre 2016 a débuté par l'audition des présidents de l'association des juges d'instruction, MM. Philippe Van Linthout et Jean-Louis Doyen. Le rôle et les missions des juges d'instruction, en matière de terrorisme, ont été discutés. La collaboration avec les services de police et les services de renseignement a été analysée. Des questions ont également été posées sur plusieurs réformes en cours ou annoncées dans la procédure pénale.

Ensuite, l'audition de M. Jean-Marc Meilleur, procureur du Roi de Bruxelles, a eu lieu. Les conséquences pour un parquet local de la fédéralisation d'un dossier ont été examinées. Le rôle des parquets locaux dans les dossiers de terrorisme a été explicité. La question de la judiciarisation a également été abordée.

Enfin, la commission a procédé à une nouvelle audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral. La première partie de cette audition a été consacrée à une actualisation des informations concernant les victimes, à la suite de l'annonce de la constitution d'une association les regroupant. Ensuite, les questions du classement sans suite, de la fédéralisation des dossiers, des relations avec les autres acteurs de l'architecture de la sécurité, ont été approfondies.

### **8. Réunion du 14 décembre 2016**

Au cours de sa réunion du 14 décembre 2016, votre commission a entendu tout d'abord M. Rob Wainwright, directeur d'Europol. M. Wainwright a souligné que la Belgique était l'un des États membres les plus productifs en matière de partage d'informations dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La Belgique fait ainsi partie des quatre pays qui contribuent le plus aux banques de données d'Europol. La commission s'est ensuite particulièrement intéressée aux plus de 200 officiers de liaison qui travaillent en lien avec Europol, ainsi qu'à la problématique des moyens de paiement virtuels (bitcoins).

Vervolgens heeft uw commissie de heer Patrick Stevens, hoofd van de afdeling terreurbestrijding, Interpol, gehoord. De heer Stevens benadrukte dat hij in deze optreedt als vertegenwoordiger van de Belgische politie en niet als vertegenwoordiger van Interpol. De getuige was van 2000 tot 2008 diensthoofd terrorisme, nu DJSOC; nadien Belgisch verbindingsofficier in de Verenigde Staten. Tijdens het openbare gedeelte van de hoorzitting is onder meer de problematiek van de “*red notices*” en de toepassing ervan in de praktijk alsook de problematiek van de “*database of Stolen and Lost Travel Documents (SLTD)*” aan bod gekomen. Tijdens het besloten gedeelte van de hoorzitting heeft de getuige enkele aanbevelingen geformuleerd.

De hoorzitting met de heer Claude Fontaine, directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, betrof voornamelijk het plan M (mobilisatie), de werking van de algemene directie van de gerechtelijke politie, het contextualiseringsproces-verbaal, de meerwaarde van DJSOC, de problematiek van het toekomstmodel voor de gerechtelijke politie en in het bijzonder de voorstellen van de procureur-generaal van Brussel ter zake.

Vervolgens heeft uw commissie de heer Luc Ysebaert, directeur coördinator (DIRCO) van de coördinatie- en steundirectie van het arrondissement Brussel-Hoofdstad, gehoord. Tijdens deze hoorzitting heeft uw commissie vragen gesteld over onder meer de werking de LTF Brussel, het kanaalplan en de evaluatie ervan.

Als laatste heeft uw commissie de heer Jo Decuyper, hoofdcommissaris, dienstchef ad interim van de luchtvaartpolitie in Zaventem, gehoord. Tijdens deze hoorzitting lag de nadruk op de luchthavenveiligheid. De heer Decuyper heeft een overzicht gegeven van de veiligheidsmaatregelen die sinds de aanslagen van 22 maart 2016 op de luchthaven zijn genomen. De luchthavenpolitie is onder meer overgeschakeld op nieuwe beveiligingsmaatregelen: de aandacht ligt nu niet zozeer op de bagage maar op verdacht verdrag. De luchtvaartpolitie zal ook bijkomend personeel bekomen waaronder geleiders voor explosievenhonden.

### 9. Vergadering van 21 december 2016

In het kader van de bespreking van de luchthavenveiligheid heeft uw commissie op 21 december 2016 de heer Arnaud Feist, CEO van Brussels Airport Company, gehoord. Tijdens deze hoorzitting zijn onder meer de audit (2012) van de Europese Commissie over de veiligheid van de luchthaven, de opmaak van een luik terrorisme bij het noodplan van de luchthaven en de kwestie van

Ensuite, votre commission a entendu M. Patrick Stevens, chef de la section de lutte contre le terrorisme chez Interpol. M. Stevens a souligné qu’il intervenait en tant que représentant de la police belge et non en tant que représentant d’Interpol. Le témoin a été chef de service de la section terrorisme, appelée maintenant DJSOC, de 2000 à 2008. Il a été ensuite officier de liaison aux États-Unis. Au cours de la partie publique de l’audition, la problématique des “*red notices*” et de leur application dans la pratique a notamment été évoquée, ainsi que la problématique de la “*database of Stolen and Lost Travel Documents (SLTD)*”. Au cours de la partie de l’audition se déroulant à huis clos, le témoin a formulé un certain nombre de recommandations.

Lors de l’audition de M. Claude Fontaine, directeur général de la police judiciaire fédérale, il a principalement été question du plan M (mobilisation), du fonctionnement de la direction générale de la police judiciaire, du procès-verbal de contextualisation, de la plus-value de la DJSOC, de la problématique du futur modèle de la police judiciaire et, en particulier, des propositions du procureur général de Bruxelles en la matière.

Ensuite, votre commission a entendu M. Luc Ysebaert, directeur coordinateur (DIRCO) de la direction de coordination et d’appui de l’arrondissement Bruxelles-Capitale. Au cours de cette audition, votre commission a notamment interrogé l’invité sur le fonctionnement de la TFL de Bruxelles ainsi que sur le plan Canal et son évaluation.

Enfin, votre commission a entendu M. Jo Decuyper, commissaire divisionnaire, chef de service *ad interim* de la police aéronautique à Zaventem. Au cours de cette audition, il a été principalement question de la sécurité aéroportuaire. M. Decuyper a donné un aperçu des mesures de sécurité qui ont été prises à l’aéroport depuis les attentats du 22 mars 2016. La police aéroportuaire a notamment adopté de nouvelles mesures de sécurité, l’attention se focalisant désormais plus sur les comportements suspects que sur les bagages. La police aéronautique engagera par ailleurs du personnel supplémentaire, notamment des maîtres-chiens pour les chiens détecteurs d’explosifs.

### 9. Réunion du 21 décembre 2016

Dans le cadre de l’examen de la sécurité aéroportuaire, votre commission a entendu le 21 décembre 2016 M. Arnaud Feist, CEO de Brussels Airport Company. Ont notamment été abordés au cours de cette audition l’audit (2012) relatif à la sécurité de l’aéroport réalisé à la demande de la Commission européenne, l’intégration d’un volet terrorisme dans le plan d’urgence de

clandestiene gebedplaatsen op de luchthaven, aan bod gekomen. De heer Feist heeft ook verduidelijkt dat van de luchthaventaks, die iedere vertrekkende passagier betaalt, 6,20 euro wordt toegewezen aan veiligheidsprojecten. Op die manier heeft de luchthaven in de periode 2010-2016, 366 miljoen euro kunnen besteden aan de verbetering van de veiligheid. Voorts heeft de genodigde benadrukt dat er nooit sprake is geweest van een specifieke dreiging tegen de luchthaven.

#### **10. Vergadering van 11 januari 2017 (gedeeltelijk besloten)**

Tijdens haar vergadering van 11 januari 2017 heeft uw onderzoekscommissie met gesloten deuren mevrouw de commissaris-generaal van de federale politie, mevrouw Catherine De Bolle, opnieuw gehoord. Deze hoorzitting had onder meer tot doel meer duiding te bekomen over de vergadering die op 23 maart 2016 op het kabinet van de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen, in aanwezigheid van de heer Bart De Wever, partijvoorzitter van de N-VA, heeft plaatsgevonden.

Uw commissie heeft in openbare zitting eveneens vakbondsvertegenwoordigers gehoord, meer bepaald over de beveiliging van de luchthavens. De volgende vertegenwoordigers werden gehoord: de heer Thierry Vuchelen, bestendig secretaris (ACLVB Halle-Vilvoorde), mevrouw Sandra Langenus, secretaris (ABVV/BTB – Brussel/Vlaams-Brabant), alsook de heren Bart Neyens, federaal secretaris (ACOD Telecom-Vliegwezen), Olivier Van Camp, adjunct-secretaris (BBTK-ABVV Brussel-Halle-Vilvoorde) en Bjorn Vanden Eynde, secretaris (ACV-Transcom). Er werden onder andere vragen gesteld over de betrokkenheid van de vakbonden bij het overleg over de veiligheidsmaatregelen op de luchthavens, over de toegangsbadges voor de luchthaveninfrastructuur en over de wijze waarop men kan omgaan met een eventuele zichtbare radicalisering van een werknemer.

#### **C. Hoorzittingen per dossier**

##### **1. Dossier van de broers Abdeslam**

###### *a. Vergadering van 26 oktober 2016 (met gesloten deuren)*

Allereerst heeft uw commissie Ann Fransen, federaal magistraat, gehoord. Deze hoorzitting was onder meer gewijd aan de redenen van seponering en aan het

l'aéroport et la question des lieux de prière clandestins installés dans l'aéroport. M. Feist a également précisé qu'une partie (6,20 euros) de la taxe aéroportuaire payée par chaque passager partant de l'aéroport est affectée à des projets de sécurité. De cette façon, l'aéroport a pu consacrer au cours de la période 2010-2016 un montant de 366 millions d'euros à l'amélioration de la sécurité. L'orateur a en outre souligné qu'il n'a jamais été question d'une menace spécifique dirigée contre l'aéroport.

#### **10. Réunion du 11 janvier 2017 (huis clos partiel)**

Au cours de sa réunion du 11 janvier 2017, votre commission d'enquête a à nouveau entendu à huis clos la commissaire générale de la police fédérale, Mme Catherine De Bolle. L'objectif de cette audition était notamment d'obtenir des précisions quant à la réunion qui s'était tenue le 23 mars 2016 au cabinet de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, en présence de M. Bart De Wever, président de la N-VA.

Votre commission a également entendu, en réunion publique, des représentants de syndicats concernant plus spécifiquement la question de la sécurité aéroportuaire. Ainsi ont été entendus M. Thierry Vuchelen, secrétaire permanent CGSLB, Hal-Vilvoorde, Mme Sandra Langenus, secrétaire FGTV/UBT – Bruxelles/Brabant flamand, et MM. Bart Neyens, secrétaire fédéral de la CGSP Télécom Aviation, Olivier Van Camp, secrétaire adjoint SETCa (FGTV), Bruxelles-Hal-Vilvoorde et Bjorn Vanden Eynde, secrétaire de la CSC Transcom. Des questions ont été posées, entre autres, sur l'implication des syndicats dans la concertation relative aux mesures de sécurité aéroportuaire, sur les badges d'accès aux infrastructures aéroportuaires, ainsi que sur les manières de gérer l'éventuelle radicalisation apparente d'un travailleur.

#### **C. Auditions par dossier**

##### **1. Dossier des frères Abdeslam**

###### *a. Réunion du 26 octobre 2016 (huis clos)*

Tout d'abord, votre commission a entendu la magistraat fédérale Ann Fransen. Cette audition a porté, entre autres, sur les motivations de classement sans



vraagstuk van de “rode dossiers”. Ook de samenwerking met de politiediensten werd geanalyseerd.

Vervolgens heeft uw commissie een gesprek gevoerd met mensen van de betrokken lokale politiezone (Brussel-West), in het bijzonder over de bronnen, de onderzoeksmiddelen, het opstellen van de processen-verbaal, de signaleringen, de maatregelen waartoe die leiden, alsook de betrekkingen met andere spelers bij de politie en het gerecht.

Uw commissie heeft eveneens leden van de federale gerechtelijke politie gehoord inzake de “rode dossiers”, de algemenere aanpak van radicalisering, de onderzoeksopdrachten, de contacten met de onderzoekers van de lokale politie, de contextualiseringsprocessen-verbaal, alsook de gevolgen van een seponering.

*b. Vergadering van 7 november 2016 (met gesloten deuren)*

Het eerste deel van de vergadering van 7 november 2016 was gewijd aan de hoorzitting met de heer Eric Jacobs, gerechtelijk directeur van de federale gerechtelijke politie van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad. De seponeringen, de “rode dossiers”, de contextualiseringsprocessen-verbaal, de overdracht van informatie aan de lokale politie en aan het openbaar ministerie, alsook de werkingsmiddelen werden geanalyseerd.

Het tweede deel van die vergadering was gewijd aan de hoorzitting met de heer Eddy Greiff, voormalig directeur *ad interim* van de directie Bestrijding van de criminaliteit tegen personen (DGJ/DJP), voormalig diensthoofd van de dienst Terrorisme en sekten van de centrale Directie voor de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit van de federale politie (DJSOC) en voormalig directeur Operaties van DJSOC. De coördinerende rol van voormelde centrale directie werd besproken, meer bepaald in het raam van HyCap (gehypothekeerde capaciteit) en van het werkingsmodel. De analyse van de seiningen, van de *hits* en van de van buitenlandse diensten afkomstige inlichtingen werd toegelicht.

In het verlengde hiervan werd tot slot de heer Patrick Ludinant, huidig directeur van de centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit van de federale politie (DJSOC) gehoord. Onder meer de informatiepositie van DJSOC is tijdens deze hoorzitting aan bod gekomen.

suite et sur la problématique des “dossiers rouges”. La collaboration avec les services de police a également été analysée.

Ensuite, votre commission s’est entretenu avec des membres de la police locale concernée (zone de police Bruxelles-Ouest), notamment sur la question des sources, les moyens d’enquête, la rédaction des procès-verbaux, les signalements, les mesures prises à leur suite, et les relations avec d’autres acteurs policiers et judiciaires.

Votre commission a également entendu des membres de la police judiciaire fédérale, sur la question des “dossiers rouges”, la gestion plus générale en matière de radicalisation, les missions d’enquête, les contacts avec les enquêteurs de la police locale, les procès-verbaux de contextualisation, ainsi que les conséquences d’un classement sans suite.

*b. Réunion du 7 novembre 2016 (huis clos)*

La première partie de la réunion du 7 novembre 2016 a été consacrée à l’audition de M. Eric Jacobs, directeur judiciaire de la police fédérale pour l’arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Les classements sans suite, les “dossiers rouges”, les procès-verbaux de contextualisation, la transmission des informations à la police locale et au ministère public et les moyens de fonctionnement ont été analysés.

La deuxième partie de cette réunion a été consacrée à l’audition de M. Eddy Greiff, ancien directeur *ad interim* de la direction de la lutte contre la criminalité contre les personnes (DGJ/DJP), ancien chef de service du service “Terrorisme et Sectes” de la direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée de la police fédérale (DJSOC), et ancien directeur des opérations DJSOC. Le rôle de coordination de la direction centrale précitée a été examiné, notamment dans le cadre du “Hycap” (mécanisme de capacité hypothéquée) et du modèle de fonctionnement. L’analyse des signalements, des “hits” et des informations en provenance des services étrangers, a été exposée.

Dans le prolongement de ce qui précède, M. Patrick Ludinant, directeur actuel à la Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée de la police fédérale (DJSOC), a également été entendu. La position d’information de la DJSOC a notamment été abordée lors de cette audition.

c. Vergadering van 9 november 2016 (met gesloten deuren)

Tijdens haar vergadering van 9 november 2016 heeft uw commissie in eerste instantie de heer Claude Fontaine, directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, gehoord. Tijdens deze hoorzitting zijn onder meer de volgende thema's aan bod gekomen: de "rode dossiers", contextualiserings-pv's, de rol van DJSOC (/TERRO), het protocolakkoord tussen de verschillende FGP's, enz.

In tweede instantie werd de heer Jacques Deveaux, voormalig directeur coördinator (DIRCO) van de coördinatie- en steundirectie van het arrondissement Brussel-Hoofdstad (federale politie). Tijdens deze hoorzitting werd voornamelijk de rol en de werking van de "Local Task Force" Brussel besproken.

Vervolgens heeft uw commissie de heer Peter Merckaert gehoord, voormalig diensthoofd van het Arrondissementeel Informatiekruispunt (AIK), Brussel (federale politie). De rol van dat informatiekruispunt, met name in het raam van het dossier-Abdeslam, werd tegen het licht gehouden. De hits, de seponeringen, de informatiedoorstroming naar de lokale politie, de gevolgen van de overheveling van een dossier naar het federale niveau, alsook de databanken werden besproken. Ook het vraagstuk van de gegevensclassificatie is aan bod gekomen.

Ten slotte werd de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse voor de tweede maal gehoord, ditmaal meer bepaald over de behandeling van het dossier-Abdeslam door het OCAD. Er werd daarbij dieper ingegaan op de benaming van de dienst Signalement, op de gevolgen van een seponering voor het OCAD, op de rol van het OCAD bij een contextualiserings-pv en de gevolgen ervan voor het OCAD, op de diverse *hits* in dat dossier, op de door dat orgaan opgestelde tijdslijn, op de *local task forces* en op de contacten met buitenlandse diensten.

d. Vergadering van 14 november 2016 (met gesloten deuren)

Het eerste deel van de vergadering van 14 november 2016 was gewijd aan de hoorzitting met de heer Johan Geentjens, diensthoofd van de dienst Terrorisme van de centrale Directie voor de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit (DJSOC/Terro). Meerdere leden hebben vragen gesteld over de vroegere, de huidige en de toekomstige rol van DJSOC/Terro. Er

c. Réunion du 9 novembre 2016 (huis clos)

Au cours de sa réunion du 9 novembre 2016, votre commission a tout d'abord entendu M. Claude Fontaine, directeur général de la police judiciaire fédérale. Ont notamment été abordés lors de cette audition les "dossiers rouges", les PV de contextualisation, le rôle de la DJSOC(/TERRO), le protocole d'accord entre les différentes PJF, etc.

M. Jacques Deveaux, ancien directeur coordinateur (DIRCO) de la direction de coordination et d'appui de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale (police fédérale), a ensuite été entendu. C'est principalement la question du rôle et du fonctionnement de la "Task force locale" de Bruxelles qui a été examinée lors de cette audition.

Ensuite, votre commission a entendu M. Peter Merckaert, ancien chef de service du carrefour d'information d'arrondissement (CIA), Bruxelles (police fédérale). Le rôle du carrefour d'information d'arrondissement, spécialement dans le cadre du dossier Abdeslam, a été analysé. Les "hits", les classements sans suite, les transmissions d'informations à la police locale, les conséquences de la fédéralisation du dossier et les banques de données ont également été débattus. La problématique de la classification des données a été abordée.

Enfin, M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'"Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace", a été entendu pour la deuxième fois, cette fois plus spécifiquement sur le traitement par l'OCAM du dossier Abdeslam. L'identité du service du signalement, les conséquences d'un classement sans suite sur l'OCAM, le rôle de l'OCAM dans un procès-verbal de contextualisation et ses suites pour l'OCAM, les différents "hits" rencontrés dans ce dossier, la ligne du temps établie par cette instance, les "local task forces" et les contacts avec des services étrangers ont été approfondis.

d. Réunion du 14 novembre 2016 (huis clos)

La première partie de la réunion du 14 novembre 2016 a été consacrée à l'audition de M. Johan Geentjens, chef de service du service "Terrorisme" de la direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée (DJSOC/Terro). Plusieurs membres se sont enquis du rôle passé, actuel et futur de la DJSOC/Terro. Les signalements et les informations en provenance des officiers

is ingegaan op de seiningen en de inlichtingen die afkomstig zijn van de verbindingsofficieren, alsook op de *local task forces* en op de omzendbrief over de *Foreign Terrorist Fighters*.

Tijdens het tweede deel van die vergadering werd de heer Christophe Caliman, federaal magistraat, gehoord. Daarbij werd uitvoerig ingegaan op alle aspecten aangaande de besluitvorming en de gevolgen van een seponering. De feedback naar de speurders en de voortzetting van de lopende onderzoeksdaden kwamen eveneens aan bod, evenals de politiedatabanken.

Tijdens het derde en laatste deel van die vergadering werd de heer Guy Formans gehoord, hoofdinspecteur bij de federale gerechtelijke politie Brussel (OA3). Daarbij werd vooral het contextualiserings-pv tegen het licht gehouden.

*e. Vergadering van 16 november 2016 (met gesloten deuren)*

Uw commissie heeft haar vergadering van 16 november aangevat met de hoorzitting van de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie. Tijdens deze hoorzitting is ook het dossier van de broers El Bakraoui aan bod gekomen. Onder meer de internationale seiningen ter zake, de federalisering van de dossiers, de rol en de handelingen van de verbindingsofficier in Turkije en de relaties met de Turkse DGMM (*Directorate General for Migration Matters*) werden besproken.

Vervolgens heeft de commissie de heer Emmanuel Claes, voormalig lid van de federale gerechtelijke politie Brussel, gehoord. Tijdens deze vergadering werd voornamelijk aandacht besteed aan de informantwerking.

*f. Vergadering van 5 december 2016 (met gesloten deuren)*

Tijdens haar vergadering van 5 december 2016 heeft uw commissie meerdere actoren gehoord die actief waren ten tijde van de feiten in de politiezone Mechelen-Willebroek. Die personen werden gehoord in verband met de redactie van de gerechtelijke informatierapporten (RIR). De nadere redactie- en verwerkingsregels in een bepaald geval werden geanalyseerd.

Allereerst werd de heer Jan Michiels, commissaris bij de politiezone Mechelen-Willebroek, gehoord; vervolgens de heer Johan Geentjens, voormalig

de liaison ont été abordés, de même que les “local task forces” et la circulaire sur les “*Foreign Terrorist Fighters*”.

La deuxième partie de cette réunion a fourni l’occasion d’entendre M. Christophe Caliman, magistrat fédéral. Tous les aspects afférents à la prise de décision et aux conséquences d’un classement sans suite ont été analysés en profondeur. Le retour d’informations aux enquêteurs et la poursuite des devoirs d’enquête en cours ont également été abordés, de même que les banques de données policières.

La troisième et dernière partie de cette réunion a été consacrée à l’audition de M. Guy Formans, inspecteur principal, police judiciaire fédérale de Bruxelles (DR3). C’est surtout le procès-verbal de contextualisation qui a ici été examiné.

*e. Réunion du 16 novembre 2016 (huis clos)*

Votre commission a commencé sa réunion du 16 novembre par l’audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale. Le dossier des frères El Bakraoui a également été abordé durant cette audition. Les signalements internationaux en la matière, la fédéralisation des dossiers, le rôle et les actes de l’officier de liaison en Turquie ainsi que les relations avec le DGMM turc (*Directorate General for Migration Matters*) ont notamment été examinés.

Ensuite, la commission a auditionné M. Emmanuel Claes, ancien membre de la police judiciaire fédérale de Bruxelles. Cette réunion a principalement été consacrée au recours aux indicateurs.

*f. Réunion du 5 décembre 2016 (huis clos)*

Votre commission a consacré sa réunion du 5 décembre 2016 à l’audition de plusieurs intervenants actifs à l’époque des faits dans la zone de police de Malines-Willebroek. Ces intervenants ont été interrogés concernant la problématique de la rédaction des RIR. Les modalités spécifiques de rédaction et de traitement, dans un cas particulier, ont été analysées.

Tout d’abord, M. Jan Michiels, commissaire, zone de police Malines-Willebroek, a été entendu; puis, M. Johan Geentjens, ancien chef de corps adjoint de la zone de

adjunct-korpschef van diezelfde politiezone; ten slotte de heer Yves Bogaerts, korpschef van die politiezone.

## 2. Dossier van de broers El Bakraoui

a. Vergadering van 16 november 2016 (met gesloten deuren)

Tijdens de hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie, heeft de commissie op 16 november 2016 het onderzoek naar het dossier van de broers El Bakraoui aangevat. (zie *supra*)

b. Vergadering van 21 november 2016 (met gesloten deuren)

Gelet op de woonplaats van de boers El Bakraoui heeft uw commissie op 21 november 2016 hoofdcommissaris Guido Van Wymersch, korpschef van de politiezone Brussel Hoofdstad Elsene, gehoord. Tijdens deze hoorzitting zijn ondermeer de werking van de LTF Brussel en de opvolging door de lokale politie van het dossier van de broers El Bakraoui aan bod gekomen. In zijn hoedanigheid als voorzitter a.i. van de vaste commissie van de lokale politie werd de hoofdcommissaris ook gehoord over de verbeteringsvoorstellen op lokaal niveau in de strijd tegen het terrorisme.

Vervolgens werd de heer Eddy Greif, voormalig directeur ad interim van de directie van de bestrijding van de criminaliteit tegen personen (DGJ/DJP), voormalig diensthoofd van de dienst "Terrorisme en Sekten" van de centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit van de federale politie (DJSOC), en voormalig directeur operaties DJSOC gehoord over onder meer de contacten met de verbindingsofficier van de federale politie in Turkije.

Mevrouw Véronique Sevens, lid van het openbaar ministerie bij de strafuitvoeringsrechtbank te Brussel, werd als laatste getuige over het verloop van de procedure van Ibrahim El Bakraoui bij de strafuitvoeringsrechtbank te Brussel door uw commissie gehoord.

c. Vergadering van 23 november 2016 (met gesloten deuren)

Tijdens haar vergadering van 23 november 2016 heeft de commissie getuige X gehoord; in juli 2014 had die van een bron die anoniem wenste te blijven, informatie verkregen over de radicalisering van twee broers, die

police; enfin, M. Yves Bogaerts, chef de corps de la zone de police.

## 2. Dossier des frères El Bakraoui

a. Réunion du 16 novembre 2016 (huis clos)

Lors de l'audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, la commission a commencé l'examen du dossier des frères El Bakraoui le 16 novembre 2016. (*cf. supra*)

b. Réunion du 21 novembre 2016 (huis clos)

Compte tenu du domicile des frères El Bakraoui, votre commission a auditionné M. Guido Van Wymersch, commissaire divisionnaire, chef de corps de la zone de police Bruxelles-Capitale Ixelles, le 21 novembre 2016. Lors de cette audition, le fonctionnement de la LTF Bruxelles et le suivi du dossier des frères El Bakraoui par la police locale ont notamment été abordés. En sa qualité de président *ad interim* de la Commission permanente de la police locale, le commissaire divisionnaire a également été auditionné au sujet des propositions d'amélioration au niveau local de la lutte contre le terrorisme.

Ensuite, M. Eddy Greif, ancien directeur *ad interim* de la direction de la lutte contre la criminalité contre les personnes (DGJ/DJP), ancien directeur du service "Terrorisme et Sectes" de la direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée de la police fédérale (DJSOC), et ancien directeur des opérations DJSOC, a été auditionné au sujet, notamment, de ses contacts avec l'officier de liaison de la police fédérale en Turquie.

Mme Véronique Sevens, membre du ministère public du tribunal de l'application des peines de Bruxelles, a été le dernier témoin auditionné par votre commission au sujet du déroulement de la procédure concernant Ibrahim El Bakraoui devant le tribunal de l'application des peines de Bruxelles.

c. Réunion du 23 novembre 2016 (huis-clos)

Lors de sa réunion du 23 novembre 2016, la commission a entendu le témoin X, qui, en juillet 2014, aurait obtenu d'une source voulant rester anonyme des informations sur la radicalisation de deux frères qui seront

later zullen worden geïdentificeerd als de gebroeders Abdeslam. Die getuige heeft uitgelegd welke stappen hij heeft ondernomen nadat hij die informatie had verzameld, en de toenmalige werkcontext bij OA3 toegelicht.

Na zijn getuigenis volgde dat van de heer Simon De Block, die toentertijd lokale informantenbeheerder voor de FGP Brussel was. Die laatste heeft uitleg gegeven bij de procedure die is gevolgd naar aanleiding van de informatie die getuige X had verstrekt. De heer De Block is eveneens ingegaan op het meer algemene vraagstuk van het informantenbeheer en van de bronnenbescherming.

*d. Vergadering van 28 november 2016 (met gesloten deuren)*

De eerste persoon die op die vergadering werd gehoord, is de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije. De commissie heeft met de betrokkene de tijdslijn gereconstrueerd: de wijze waarop El Bakraoui in Turkije werd aangehouden en vervolgens naar België werd uitgewezen en hoe de verbindingsofficier de door de Turkse instanties aangeleverde informatie heeft verwerkt. Meer algemeen werd de gerechtelijke en politionele strafrechtelijke samenwerking met Turkije geanalyseerd.

Het tweede getuigenis, dat eveneens betrekking had op de dossiers Abdeslam en Abrini, was dat van de heer Peter Lanssens, directeur Analyse van de Veiligheid van de Staat. Er werd dieper ingegaan op de informatiepositie van de Veiligheid van de Staat, in het bijzonder bij die drie dossiers.

*e. Vergadering van 30 november 2016 (met gesloten deuren)*

De commissie heeft tijdens deze vergadering mevrouw Ingrid Piron, justitieassistent bij het justitiehuis te Brussel, gehoord. De getuige heeft aan de hand van de vragen van de commissieleden haar tussenkomsten in het strafuitvoeringsdossier geduid. Onder meer de samenwerking tussen de lokale politie en de justitiehuisen is hierbij ter sprake gekomen.

Vervolgens heeft de commissie de heer Martin Van Steenbrugge, commissaris van het FAST- team (*Fugitive Active Research Team*) van de federale politie, gehoord. De heer Van Steenbrugge heeft meer uitleg gegeven over de werking van FAST in het algemeen, om vervolgens de rol van FAST in het dossier El Bakroui in het bijzonder te verduidelijken.

ultérieurement identifiés comme les frères Abdeslam. Ce témoin a expliqué les démarches qu'il a entreprises à la suite de la récolte de ces informations ainsi que le contexte de travail au sein de la DR3 à l'époque.

Ce témoignage a été suivi de celui de M. Simon De Block qui était à la même époque gestionnaire local des indicateurs pour la PJF de Bruxelles. Ce dernier a apporté des éclaircissements sur la procédure suivie suite aux informations communiquées par le témoin X. M. De Block a également abordé la problématique plus générale de la gestion des indicateurs et de la protection des sources.

*d. Réunion du 28 novembre 2016 (huis clos)*

Un premier témoignage entendu lors de cette réunion a été celui de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie. La commission a reconstruit avec l'intéressé la ligne du temps de la manière dont M. El Bakraoui a été arrêté en Turquie, a été expulsé vers la Belgique, et comment l'officier de liaison a traité les informations communiquées par les autorités turques. Plus généralement, la coopération pénale judiciaire et policière avec la Turquie a été analysée.

Le second témoignage, qui portait également sur les dossiers Abdeslam et Abrini, fut celui de M. Peter Lanssens, directeur de l'analyse de la Sûreté de l'État. La position de l'information de la Sûreté de l'État a été examinée, spécialement dans le cadre de ces trois dossiers.

*e. Réunion du 30 novembre 2016 (huis clos)*

Au cours de cette réunion, la commission a auditionné Mme Ingrid Piron, assistante de justice à la maison de justice de Bruxelles. En répondant aux questions des membres de la commission, le témoin a expliqué ses interventions dans le dossier de l'exécution de la peine. Elle a notamment évoqué la collaboration entre la police locale et les maisons de justice à cet égard.

Ensuite, la commission a auditionné M. Martin Van Steenbrugge, commissaire du FAST- team (*Fugitive Active Research Team*) de la police fédérale. M. Van Steenbrugge a d'abord expliqué le fonctionnement de FAST, en général, avant de clarifier le rôle joué par FAST dans le dossier El Bakroui, en particulier.

*f. Vergadering van 27 januari 2017*

De heer Peter De Buysscher, directeur van de internationale politiesamenwerking (CGI), en de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier in Istanbul, werden met gesloten deuren door de onderzoekscommissie gehoord op respectievelijk 16 en 28 november 2016. De met hen gehouden hoorzitting ging onder meer over het gedrag van de heer Joris bij de aanhouding in Turkije van Ibrahim El Bakraoui.

Tijdens de met hem gehouden hoorzitting op 19 december 2016 werd over hetzelfde onderwerp de minister van Binnenlandse Zaken gehoord, maar dan wel in openbare vergadering.

Om tussen die verklaringen onderling voor een gelijke behandeling te zorgen, heeft de onderzoekscommissie beslist om de heren De Buysscher en Joris op 27 januari 2017 in openbare vergadering te horen, maar uitsluitend over die feiten. Daaruit volgt dat de met hen gehouden hoorzitting en de hun gestelde vragen alleen over die feiten gaan, met uitsluiting van de andere feiten waarover de betrokkenen met gesloten deuren waren gehoord.

**D. Hoorzittingen met regeringsleden**

Ten eerste werd de heer Koen Geens, minister van Justitie, gehoord tijdens het eerste deel van de vergadering op 19 december 2016. Er is met name gewag gemaakt van de organisatorische aspecten, onder meer de plaats van de federale gerechtelijke politie, de strafuitvoering (met inbegrip van de controle op de inachtneming van de voorwaarden), alsook de informatiepositie van de inlichtingendiensten, die door sommige actoren als te zwak werd beschouwd. Er is dieper ingegaan op het strafrechtelijk beleid in verband met geradicaliseerde personen en met terrorisme.

Ten tweede werd tijdens het tweede deel van diezelfde vergadering een hoorzitting gehouden met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen. De op de verbindingsofficier geuite kritiek en de onmiddellijk na de aanslagen genomen maatregelen zijn eerst aan bod gekomen. Er is dieper ingegaan op de nadere regels voor een vergadering tijdens welke de vice-eersteminister de vraag heeft gesteld of het opportuun was zijn ontslag aan te bieden. Voorts is een analyse verricht van de algemene organisatie van de politie, de middelen, de prioriteiten, de capaciteit, alsmede de aanwezigheid van een partijvoorzitter op een vergadering van de politie.

*f. Réunion du 27 janvier 2017*

M. Peter De Buysscher, directeur CGI, et M. Sébastien Joris, Officier de liaison à Istanbul, avaient été entendus à huis clos par la Commission d'enquête, respectivement les 16 et 28 novembre 2016. Leur audition avait porté, notamment, sur le comportement de M. Joris lors de l'arrestation, en Turquie, d'Ibrahim El Bakraoui.

Lors de son audition, le 19 décembre 2016, le ministre de l'Intérieur a, notamment, été entendu sur le même sujet, mais en séance publique.

Afin d'établir une égalité de traitement entre ces déclarations, la Commission d'enquête a décidé d'entendre le 27 janvier 2017 MM. De Buysscher et Joris, en audience publique, mais uniquement sur ces faits. Il s'ensuit que leur audition et les questions qui leur ont été posées, ont uniquement porté sur ces faits, à l'exclusion des autres points sur lesquels ces personnes avaient été entendues à huis clos.

**D. Auditions de membres de gouvernement**

D'une part, M. Koen Geens, ministre de la Justice, a été entendu au cours de la première partie de la réunion du 19 décembre 2016. Les aspects organisationnels, entre autres la position de la police judiciaire fédérale, l'exécution des peines, y compris le contrôle du respect des conditions, et la position de l'information de services de renseignement, considérée par certains acteurs comme trop faible, ont notamment été évoqués. La politique pénale afférente aux personnes radicalisées et au terrorisme a été approfondie.

D'autre part, M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, a été auditionné dans la seconde partie de cette même réunion. Les critiques énoncées contre l'officier de liaison et les mesures prises dans l'immédiat après-attentat ont d'abord été évoquées. Les modalités d'une réunion au cours de laquelle le vice-premier ministre s'est enquis de l'opportunité de présenté sa démission ont été approfondies. Par ailleurs, l'organisation générale de la police, les moyens, les priorités, la capacité, et la présence d'un président de parti lors d'une réunion des services de police, ont été analysés.

**Afdeling 3***Bespreking met gesloten deuren van de verslagen van de Vaste Comités P en I*

De onderzoekscommissie heeft in beginsel het initiatief genomen en de vaste comités P en I belast met onderzoeksopdrachten.

Uw commissie heeft haar vergadering van 22 juni 2016 gewijd aan de bespreking van een verslag van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Vast Comité P) over het vraagstuk van de bezorging van informatie met behulp van de RIR's. Zij heeft in dat verband met gesloten deuren een hoorzitting gehouden met de heer Guy Cumps, ondervoorzitter van het Vast Comité P. Er is ingegaan op de bescherming van de bronnen en op de nadere redactieregels voor een informatierapport.

Op 21 december 2016 werd met gesloten deuren de heer Guy Rapaille, voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Vast Comité I), gehoord. De heer Rapaille heeft toelichting gegeven bij het toezichtonderzoek over de informatiepositie van de twee inlichtingendiensten, voorafgaand aan 22 maart 2016, over de individuen of groepen die de aanslagen te Zaventem en Brussel hebben uitgevoerd of hierbij betrokken waren evenals naar de individuen of groepen die Salah Abdeslam hebben toegelaten zich in de clandestiniteit op te houden tot zijn arrestatie op 18 maart 2016.

Tijdens een vergadering op 11 januari 2017 werd een hoorzitting gehouden met de heer Guy Rapaille, voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Er werd toen een ander verslag van het Comité I geanalyseerd.

Tijdens haar vergadering van 19 april 2017 heeft de onderzoekscommissie mevrouw Johanna Erard, voorzitter van het Vast Comité P, en de heer Alain Etienne, adjunct-directeur-generaal bij de Dienst Enquêtes van het Vast Comité P, achter gesloten deuren gehoord over het onderzoek dat gevoerd werd naar aanleiding van het terugvinden van de in beslag genomen gsm van Brahim Abdeslam.

**Section 3***Examen à huis clos de rapports des Comités permanents P et R*

La commission d'enquête a, en règle, pris l'initiative et chargé les comités permanents P et R de missions d'enquête.

Votre commission a consacré sa réunion du 22 juin 2016 à l'examen d'un rapport du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité permanent P) concernant la question de la transmission d'informations au moyen des fichiers RIR. Elle a entendu à ce titre à huis clos M. Guy Cumps, vice-président du Comité permanent P. La matière de la protection des sources, et les modalités de rédaction d'un rapport d'information, ont été abordées.

Le 21 décembre 2016, M. Guy Rapaille, président du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité permanent R) a été auditionné à huis clos. M. Rapaille a commenté l'enquête de contrôle sur la position d'information des deux services de renseignement, préalablement au 22 mars 2016, relative aux individus ou groupes qui ont perpétré les attentats à Zaventem et à Bruxelles ou qui y étaient impliqués, et aux individus ou groupes qui ont permis à Salah Abdeslam de rester dans la clandestinité jusqu'à son arrestation le 18 mars 2016.

Une réunion du 11 janvier 2017 a été consacrée à l'audition de M. Guy Rapaille, président du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité. Un autre rapport du Comité R y a été analysé.

Au cours de sa réunion du 19 avril 2017, la commission d'enquête a auditionné à huis clos Mme Johanna Erard, présidente du Comité Permanent P, et M. Alain Etienne, directeur général adjoint du Service d'enquêtes du Comité permanent P, à propos de l'enquête qui a été menée lorsque le gsm saisi de Brahim Abdeslam a été retrouvé.

#### Afdeling 4

##### *Ter beschikking gestelde documenten*

Aan de leden werd een overvloedige hoeveelheid documentatie ter beschikking gesteld. Sommige documenten, die louter informatief waren en die niet rechtstreeks met specifieke dossiers verband hielden, waren niet vertrouwelijk. Veel documenten waren echter wel vertrouwelijk, en werden aan de leden bezorgd met beklemtoning van die hoedanigheid. Een klein aantal documenten werden aan de leden louter ter raadpleging op het secretariaat ter beschikking gesteld, waarbij derhalve geen enkele kopie mocht worden genomen. Voorts werden enkele documenten uitsluitend ter beschikking gesteld van de deskundigen. Eén van de deskundigen, de heer Willy Bruggeman, beschikte over een veiligheidsattest, wat hem de mogelijkheid bood kennis te nemen van de geclassificeerde documenten.

De hoorzittingen boden de gelegenheid enorm veel documenten te ontvangen. Sommige werden na afloop van de hoorzitting met de gehoorde personen rechtstreeks door de betrokkenen bezorgd; andere werden achteraf toegezonden, ofwel op eigen initiatief, ofwel op uitdrukkelijk verzoek van de onderzoekscommissie. Ook de ter gelegenheid van de hoorzittingen geprojecteerde presentaties werden aan de leden bezorgd, evenals een aantal in commissie gelezen teksten.

Sommige personen en instellingen hebben op eigen initiatief de commissie nota's, briefwisseling, informatie enzovoort bezorgd. Al die gegevens werden ter beschikking gesteld van de leden.

In verband met het onderdeel "Veiligheidsarchitectuur" werden op initiatief van de deskundigen algemene verzoeken om informatie geformuleerd ten aanzien van de verschillende Belgische veiligheidsdiensten en van bepaalde internationale instanties (Interpol, Europol en Eurojust). De antwoorden op de vragen werden vertrouwelijk aan de leden bezorgd voordat de vertegenwoordigers van de betrokken instellingen werden gehoord.

Met name met de federaal procureur en de procureur-generaal van Brussel werd een protocol gesloten dat de deskundigen die aan de werkzaamheden van de commissie hun medewerking verleenden de mogelijkheid bood geclassificeerde documenten of bijzonder vertrouwelijke documenten te raadplegen.

#### Section 4

##### *Documents mis à disposition*

Une abondante documentation a été mise à disposition des membres. Certains documents, purement informatifs et non directement liés à des dossiers particuliers, furent de nature non confidentielles. Un grand nombre d'entre eux, toutefois, étaient de nature confidentielle et ont été transmis aux membres en soulignant ce caractère. Un petit nombre de documents ont été mis à disposition des membres uniquement pour consultation au secrétariat, aucune copie ne pouvant dès lors être prise. Quelques documents ont également été mis à la disposition des experts exclusivement. L'un des experts, M. Willy Bruggeman, disposait d'une attestation de sécurité, lui permettant de prendre connaissance des documents classifiés.

Les auditions ont fourni l'occasion de recevoir de très nombreux documents. Certains furent déposés directement par les personnes auditionnées à l'issue de l'audition; d'autres ont été transmis par après, soit d'initiative, soit à la demande explicite de la commission d'enquête. Les présentations projetées à l'occasion des auditions ont également été transmises aux membres, tout comme une série de textes lus en commission.

Certaines personnes et institutions ont d'initiative transmis à la commission des notes, des courriers, des informations, etc. L'ensemble de ces données a été mis à la disposition des membres.

En ce qui concerne le volet "Architecture de la sécurité", des demandes d'informations de nature générale ont été formulées à l'initiative des experts aux différents services de sécurité belges et à certains organismes internationaux (Interpol, Europol, Eurojust). Les réponses aux questions ont été transmises aux membres, sous le sceau de la confidentialité, avant l'audition des représentants des institutions concernées.

Un protocole permettant la consultation par des experts assistant les travaux de la commission, de document classifiés ou soumis à une confidentialité particulière, a été conclu, notamment avec le procureur fédéral et le procureur général de Bruxelles.



## Afdeling 5

### Onderzoeksverrichtingen

#### A. Uitvoering van de onderzoeksverrichtingen

Artikel 4, § 2, eerste lid, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek bepaalt het volgende: “Voor het uitvoeren van onderzoeksverrichtingen die vooraf bepaald moeten worden, kan de Kamer of de commissie een verzoek richten tot de eerste voorzitter van het hof van beroep die één of meer raadsheren in het hof van beroep of één of meer rechters in de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waarin de onderzoeksverrichtingen moeten geschieden, aanstelt.”

Artikel 4, § 4, eerste lid, van dezelfde wet luidt: “Wanneer de onderzoeksmaatregelen een beperking inhouden van de bewegingsvrijheid, een inbeslagname van materiële goederen, een huiszoeking of het af luisteren, kennisnemen en opnemen van privé communicatie en -telecommunicatie, is het optreden van de overeenkomstig § 2 aangestelde magistraat verplicht.”

Op grond van die bepalingen, en met inachtneming van de voorwaarden die ze stellen, is de commissie overgegaan tot een bewarend beslag van telefoongegevens.

#### B. Onderzoeken door het Vast Comité P of door het Vast Comité I

Artikel 4, § 3, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, bepaalt het volgende: “De commissie kan eveneens, overeenkomstig de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, aan de Vaste Comités P en I opdracht geven om de nodige onderzoeken te doen.”

De commissie heeft de voormelde comités belast met meerdere enquêtes betreffende – in algemene termen – de staat van de lopende dossiers, de opvolging van het radicalisme in bepaalde gebedshuizen, de betrekkingen tussen de veiligheids- en/of politiediensten, het opstellen van een tijdslijn enzovoort. Sommige verzoeken werden geformuleerd op voorstel van de deskundigen die steun verlenen bij de werkzaamheden van de commissie.

#### C. Inlichtingen betreffende criminele, correctionele, politie- en tuchtzaken, en in bestuurszaken

Het bezorgen van inlichtingen betreffende criminele, correctionele, politie- en tuchtzaken, en betreffende

## Section 5

### Devoirs d’instruction

#### A. Accomplissement de devoirs d’instruction

Conformément à l’article 4, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, “Pour l’accomplissement de devoirs d’instruction qui devront être déterminés préalablement, la Chambre ou la commission peuvent adresser une requête au premier président de la cour d’appel, qui désigne un ou plusieurs conseillers à la cour d’appel ou un ou plusieurs juges du tribunal de première instance du ressort dans lequel les devoirs d’instruction doivent être accomplis”.

Aux termes de l’article 4, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi, “Lorsque les mesures d’instruction comportent une limitation de la liberté d’aller ou de venir, une saisie de matériels, une perquisition ou l’écoute, la prise de connaissance et l’enregistrement de communications et de télécommunications privées, l’intervention du magistrat désigné conformément au § 2 est obligatoire”.

En vertu de ces dispositions et dans le respect des conditions qu’elles posent, la commission a procédé à une saisie conservatoire de données téléphoniques.

#### B. Enquêtes par le Comité permanent P ou par le Comité permanent R

L’article 4, § 3, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires dispose: “La commission peut également, conformément à la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, charger les Comités permanents P et R d’effectuer les enquêtes nécessaires”.

La commission a chargé lesdits Comités de plusieurs enquêtes, portant, de manière générale, sur l’état de dossiers en cours, le suivi du radicalisme dans certains lieux de culte, les relations entre services de sécurité et/ou de police, l’établissement d’une ligne du temps, etc. Certaines demandes ont été formulées sur la proposition des experts assistant les travaux de la commission.

#### C. Renseignements en matière criminelle, correctionnelle, policière et disciplinaire et en matière administrative

La loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, en son article 4, §§ 4 et 5, organise la transmission des

bestuurszaken, wordt geregeld door artikel 4, § 5 en § 6, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek.

In het eerste geval “richt de commissie tot de procureur-generaal bij het hof van beroep of de auditeur-generaal bij het militair gerechtshof een schriftelijk verzoek tot het lichten van een door haar onontbeerlijk geacht afschrift van de onderzoeksverrichtingen en de proceshandelingen” (§ 5, eerste lid). In het tweede geval “richt de commissie een schriftelijk verzoek tot de bevoegde minister of staatssecretaris, die aan dat verzoek onmiddellijk gevolg geeft”.

Bepaalde inlichtingen werden weliswaar gevraagd aan de bevoegde procureur-generaal of aan het bevoegde regeringslid, maar de commissie is nooit op verzet gestuit voor de rechtstreekse verzending, door haar toedoen, van diverse inlichtingen. De commissie heeft dus niet systematisch gebruik moeten maken van de voormelde bepaling.

#### X. — EERSTE TUSSENTIJD EN VOORLOPIG VERSLAG VAN 3 AUGUSTUS 2016

De commissie heeft haar werkzaamheden aangevat op 14 april 2016 en had ze moeten beëindigen op 31 december 2016. Wegens de omvang van de taak, werd ze gemachtigd ze te verlengen tot 15 maart 2017, vervolgens tot 30 april, en ten slotte tot 30 juni 2017.

De commissie achtte het echter nodig op 3 augustus 2016 een tussentijds en voorlopig verslag uit te brengen over het onderdeel “Hulpverlening”, zodat ze onverwijld de aanbevelingen kon formuleren die volgens haar dringend waren.

Die dringendheid heeft ermee te maken dat islamterreur een fenomeen is waar onze politie-, inlichtingen- en gerechtelijke diensten niet op waren voorbereid.

De commissie heeft de voorgeschiedenis van de terroristische criminelen nagetrokken. In eerste instantie waren het gemeenrechtelijke delinquenten en viel uit niets op te maken dat politieke of religieuze motieven meespeelden. Toch zijn ze geradicaliseerd, hetzij door contacten op de sociale media, hetzij onder invloed van haatpredikers of nadat ze in de gevangenis geïndoctrineerd zijn geworden. Ze worden in de eerste plaats gerekruteerd onder jongeren die in Syrië zijn gaan vechten en die daarvan als fanatici zijn teruggekeerd (de *returnees*, de *foreign fighters*), wat het mogelijk maakt hen te identificeren en te controleren. Na de militaire nederlagen geeft IS hen echter de opdracht in Europa

renseignements en matière criminelle, correctionnelle, policière et disciplinaire et en matière administrative.

Dans le premier cas, “la commission adresse au procureur général près la cour d’appel ou à l’auditeur général près la Cour militaire une demande écrite en vue de se faire délivrer une copie des devoirs d’instruction et des actes de procédure dont elle estime avoir besoin” (§ 4, alinéa 1<sup>er</sup>). Dans le deuxième cas, “la commission adresse une demande écrite au ministre ou au secrétaire d’État compétent, qui y donne suite immédiatement”.

Si certains renseignements ont effectivement été demandés soit au procureur général compétent, soit au membre du gouvernement compétent, la commission n’a toutefois jamais rencontré d’opposition à la transmission directe, par ses soins, de renseignements d’ordres variés. Elle n’a donc pas systématiquement dû faire usage de cette disposition.

#### X. — PREMIER RAPPORT INTERMÉDIAIRE ET PROVISOIRE DU 3 AOÛT 2016

La commission a entamé ses travaux le 14 avril 2016 et elle devait les achever le 31 décembre 2016. Devant l’ampleur de la tâche à accomplir, elle a obtenu de pouvoir les prolonger jusqu’au 15 mars 2017, puis, jusqu’au 30 avril et enfin jusqu’au 30 juin 2017.

Elle a toutefois estimé devoir publier, le 3 août 2016, un rapport intermédiaire et provisoire sur le volet “Assistance et secours” afin de pouvoir faire, sans tarder, des recommandations qu’il lui semblait urgent de formuler.

Cette urgence provient de ce que le terrorisme islamique est un phénomène que nos services de police, de renseignement et de justice n’étaient pas prêts à affronter.

Les criminels terroristes dont le parcours a été analysé par la commission étaient d’abord des délinquants de droit commun dont rien ne révélait qu’ils eussent des préoccupations politiques ou religieuses. Ils vont cependant se radicaliser au contact de réseaux sociaux, en écoutant les prédicateurs de haine, en subissant un endoctrinement en prison. Ils se recrutent d’abord parmi ceux qui, étant partis se battre en Syrie, en sont revenus fanatisés (les *returnees*, les *foreign fighters*) ce qui permet de les signaler et de les contrôler. Mais, après ses revers militaires, l’État islamique leur ordonne de mener en Europe un combat qu’ils ne peuvent plus gagner ailleurs. Apparaissent les HGT (*home grown*

een strijd te voeren die de organisatie elders niet meer kan winnen. Zo duiken de HTF's (*home grown terrorists*) op, waaronder de "lone wolves" die aan geen enkel uiterlijk teken van fanatisme te herkennen vallen. Ze hebben zich bekeerd tot het salafisme of het wahabisme en beweren dat daar een "quiëtistische" variant van bestaat. Zich beroepend op de vrijheid van gedachte, geloof, meningsuiting en vergadering betwisten ze dat de Staat hen mag controleren of hen verboden mag opleggen. Pas wanneer een criminele bedoeling wordt vastgesteld, kan repressief worden opgetreden.

In het eerste tussentijds en voorlopig verslag wordt al vermeld dat ons politie- en inlichtingenapparaat weinig verweer heeft tegen deze evoluerende, ideologische en duistere vorm van delinquentie.

Noodplannen zijn onontbeerlijk om aanslagen het hoofd te kunnen bieden. Ze vertonen echter diverse tekortkomingen: onvoldoende coördinatie, gebrekkige communicatie, geen eenheid van commando, behoefte aan structurele interactie.

Het is niet de bedoeling de bestaande procedures te veroordelen maar het besef aan te wakkeren dat die procedures aan de terroristische context moeten worden aangepast.

#### XI. — TWEDE TUSSENTIJD EN VOORLOPIG VERSLAG VAN 4 MEI 2017

Terwijl de commissie haar werkzaamheden voortzet in het tempo dat de complexiteit van de door haar behandelde problemen vereist, hoort ze op 18 januari 2017 vertegenwoordigers van de slachtoffers, op hun verzoek.

In haar tussentijds en voorlopig verslag van 3 augustus 2016 had de commissie gewezen op de opmerkelijke houding van het personeel dat op de plaats van de aanslagen de slachtoffers had geholpen en ondersteund. Tevens had ze het voorbeeldige werk aangestipt van het verpleegkundig personeel, de brandweerkorpsen, de militairen, de politie en haar maatschappelijk werkers alsook de hulpteams. Ten slotte had ze de door het federaal parket gespeelde rol onderstreept. Zij had gewezen op de knelpunten die werden veroorzaakt door de bevoegdhedenverdeling en door de aanwending van soms onaangepast materieel. Zij had aanbevolen "secundaire victimisatie" te voorkomen. Zij achtte het toen niet noodzakelijk een nieuw hoofdstuk aan te vatten waarin zij "de hulpverlening aan de slachtoffers (...) [zou moeten] analyseren" (punt 2 van haar opdracht).

*terrorist*), parmi lesquels des "loups solitaires" qu'aucun signe extérieur de fanatisme ne permet de repérer. Convertis au salafisme ou au wahhabisme, dont ils affirment qu'il en existe une version "quiétiste", ils peuvent se revendiquer des libertés de pensée, de religion, d'opinion, de réunion pour contester à l'État le pouvoir de les contrôler ou de les interdire. Ce n'est qu'à partir du moment où un dessein criminel est détecté que la répression peut commencer.

Déjà apparaissent dans le premier rapport intermédiaire et provisoire combien nos systèmes de police et de renseignement sont désarmés en face d'une délinquance évolutive, idéologique, occulte.

Quant aux plans d'urgence qui doivent être mis en place pour faire face aux attentats, les défauts qu'on leur trouve sont ceux d'un manque de coordination, d'un déficit de communication, de l'absence d'une unité de commandement, du besoin d'une interaction structurelle.

Il ne s'agit pas de condamner les processus existants mais de prendre conscience qu'ils doivent être adaptés au contexte terroriste.

#### XI. — DEUXIÈME RAPPORT INTERMÉDIAIRE ET PROVISOIRE DU 4 MAI 2017

Alors qu'elle poursuit ses travaux au rythme commandé par la complexité des problèmes qu'elle traite, la commission entend, le 18 janvier 2017, à leur demande, des représentants de victimes.

Dans son rapport intermédiaire et provisoire du 3 août 2016, la commission avait noté l'attitude remarquable du personnel qui, sur les lieux des attentats, avait aidé et soutenu les victimes, le travail exemplaire du personnel infirmier, des services d'incendie, des militaires, de la police et de ses assistantes sociales, des équipes de secours et du rôle joué par le parquet fédéral. Elle avait signalé des problèmes suscités par la répartition des compétences, par l'utilisation d'un matériel parfois inadapté. Elle avait recommandé d'éviter la "victimisation secondaire". Elle ne pensait pas devoir ouvrir un nouveau chapitre où elle devrait "examiner le soutien aux victimes" (point 2 de sa mission).

Hoewel de slachtoffers zeer humaan waren opgevangen door de Commissie voor Financiële Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden en aan de Occasionele Redders (waar zij gehoor hadden gevonden, waren geholpen en voorlopige steun hadden gekregen), zou de zitting van 18 januari 2017 aan het licht brengen dat zij, na het wegebben van de door de gruwel van 22 maart 2016 gewekte golf van empathie, het gevoel hadden aan hun lot te zijn overgelaten en onrechtvaardig te zijn bejegend. Tevens voelden zij zich eenzaam en hadden zij de indruk dat zij niet met respect werden bejegend en geen erkenning kregen. De in november 2016 aangekondigde “wet van nationale erkentelijkheid” stond nog altijd in de steigers. De slachtoffers liepen verloren in de wirwar van procedures die zij moesten volgen om te worden erkend, begeleid en vergoed.

De commissie ontmoette twee slachtofferverenigingen, hoorde slachtoffers met buitenlandse nationaliteit en belastte haar deskundigen ermee vertegenwoordigers van de verzekeringsmaatschappijen te ontmoeten, evenals leden van de Commissie voor Financiële Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden en aan de Occasionele Redders, vertegenwoordigers van een Frans verbond voor slachtofferhulp en medewerkers van de ministers die de nationale-solidariteitswet voorbereidden.

Zij besliste om op 4 mei 2017 een tweede tussentijds en voorlopig verslag te publiceren, waarin zij een aantal aanbevelingen formuleerde die de neerslag vormden van de gewettigde verzoeken van de slachtoffers.

Zij beval daarin een gelijkwaardige behandeling aan voor zowel de Belgische als de buitenlandse slachtoffers, de oprichting van een interfederale *taskforce* die alle overheden en privéinstanties zou omvatten die bij slachtofferhulp optreden, de versterking van het enig loket bij de Commissie voor Financiële Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden en aan de Occasionele Redders, de aanstelling van een “referentiepersoon” die elk slachtoffer “persoonlijk en proactief” zou bijstaan bij de stappen die de betrokkene moet ondernemen en de procedures die hij of zij moet volgen, de instelling van één enkele erkenningsstatus, de organisatie van één enkele expertise die tegenstelbaar is aan elke instelling die de slachtoffers hulp verschuldigd is, de erkenning van de verenigingen die de slachtoffers vertegenwoordigen, het voordeel van specifieke rechtsbijstand, de invoering van verzoeningsprocedures, alsmede een vrijstelling van successierechten ten gunste van de erfgenamen van de overleden slachtoffers.

La séance du 18 janvier 2017 allait révéler que, passé l'élan d'empathie suscité par l'horreur du 22 mars 2016, si les victimes avaient reçu un accueil d'une grande humanité à la commission d'aide aux victimes d'actes de violence, où elles avaient été écoutées, aidées et avaient reçu des aides provisoires, elles éprouvaient un sentiment d'abandon, d'injustice, de solitude, de manque de respect, de manque de reconnaissance. La “loi de reconnaissance nationale”, annoncée en novembre 2016, était toujours en chantier. Les victimes se débattaient dans le dédale des procédures qu'elles devaient introduire pour être reconnues, accompagnées, indemnisées.

La commission rencontra deux associations de victimes, entendit des victimes de nationalité étrangère, chargea ses experts de rencontrer les représentants des compagnies d'assurance, des membres de la commission d'aide aux victimes d'actes de violence, les responsables d'une fédération française d'aide aux victimes, les collaborateurs des ministres préparant la loi de solidarité nationale.

Elle décida de publier, le 4 mai 2017, un deuxième rapport intermédiaire et provisoire, dans lequel elle formula une série de recommandations, en écho aux demandes légitimes des victimes.

Elle y recommandait, notamment, l'octroi d'un traitement équivalent aux victimes belges et étrangères, la mise sur pied d'une Task force interfédérale, groupant toutes les autorités, publiques et privées intervenant dans l'aide aux victimes, le renforcement du guichet unique installé à la commission d'aide, l'instauration d'une “personne de référence” qui assisterait chaque victime “personnellement et proactivement” dans les démarches et procédures qu'elle doit entreprendre, la création d'un statut de reconnaissance unique, l'organisation d'une expertise unique, opposable à toute institution débitrice d'une aide aux victimes, la reconnaissance des associations qui représentent les victimes, le bénéfice d'une aide juridique spécifique, la mise en place de procédures de conciliation, une exemption des droits de succession en faveur des héritiers des victimes décédées.

## TITEL 2

Vaststellingen, analyse en aanbevelingen over het luik “Veiligheidsarchitectuur”<sup>5</sup>

HOOFDSTUK I. —  
SAMENVATTING VAN DIT VERSLAG

HET BELEID MET BETREKKING TOT DE AANPAK VAN ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (II)

De commissie doet een eerste onderzoek van wat de mogelijkheid zou bieden het terrorisme te bestrijden. Ze maakt een overzicht op van de instrumenten op het vlak van internationale samenwerking – noodzakelijk voor een criminaliteit die geen rekening houdt met grenzen – en gaat nader in op de initiatieven van de Europese Unie, de gemeenschappelijke onderzoeksteams, het gezamenlijk inzetten van verbindingsofficieren, de rol van Europol en die van Interpol.

Ze somt de wijzigingen op die worden aangebracht in het strafrecht en in de strafprocedure, zoals de toename van terroristische misdrijven, de uitbreiding van de bijzondere onderzoeksmethoden, de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen, de strafverzwaring, de maatregelen tegen haatpredikers, alsook de bestrijding van radicalisering in de gevangenis.

De commissie analyseert de nationale plannen en vat de reflectie over deradicalisering aan, die later zal worden hervat.

Ze formuleert twee overwegingen, die ze in de loop van alle analyses, kritieken en aanbevelingen steeds voor ogen zal houden.

De eerste overweging luidt dat de wildgroei van regels een “regelindigestie” kan veroorzaken en dat de toename van het aantal procedures tot een versnippering van de bevoegdheden kan leiden die het in het eerste hoofdstuk gehekkelde gebrek aan samenhang alleen maar erger zou maken. Een aantal begrippen die door verschillende getuigen zijn gebruikt, neemt ze tot de haren: overreglementering, overjuridisme, overinformatie of – een neologisme dat diverse getuigen in de mond hebben genomen – infobesitas.

De tweede overweging is dat de aanslagen zowel voor de burgers als voor de overheid weliswaar “het

<sup>5</sup> De experts Paul Martens, Willy Bruggeman en Dirk Van Daele hebben in opdracht van de parlementaire onderzoekscommissie een rapport opgesteld. Dit rapport heeft als basis gediend voor de bespreking van deze titel.

## TITRE II

Constatations, analyse et recommandations sur le volet “Architecture de la sécurité”<sup>5</sup>

CHAPITRE I<sup>er</sup>. —  
SYNTHÈSE DU PRÉSENT RAPPORT

LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L’EXTREMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME (II)

La commission fait un premier examen de ce qui permettrait de lutter contre le terrorisme. Elle fait un relevé des instruments de collaboration internationale, indispensable pour une criminalité qui ignore les frontières, analysant les initiatives de l’Union européenne, les équipes communes d’enquête, l’utilisation commune des officiers de liaison, le rôle d’Europol et celui d’Interpol.

Elle énumère les modifications apportées au droit pénal et à la procédure pénale, telles que, notamment, l’augmentation des infractions terroristes, l’extension des méthodes particulières de recherche, la pénalisation des actes préparatoires, l’aggravation des peines, les mesures contre les prédicateurs de haine, de même que la lutte contre la radicalisation dans les prisons.

Elle analyse les plans nationaux, amorce une réflexion sur la déradicalisation qui sera reprise ultérieurement.

Elle exprime deux considérations qu’elle aura à l’esprit tout au long des analyses, critiques et recommandations.

La première est que la prolifération des réglementations peut produire une “indigestion de règles”, la multiplication des procédures peut engendrer une dispersion des compétences qui ne ferait qu’aggraver les incohérences dénoncées au chapitre I. Elle reprend à son compte des expressions utilisées par plusieurs témoins: la *surréglementation*, la *surjudiciarisation*, la *surinformation* ou – le néologisme a été utilisé par plusieurs témoins: l’*infobésité*.

La seconde est que, si les attentats ont marqué “la fin d’un monde tant pour les citoyens que pour les autorités

<sup>5</sup> À la demande de la commission d’enquête parlementaire, les experts Paul Martens, Willy Bruggeman et Dirk Van Daele ont établi un rapport. Ce rapport a constitué la base de discussion du présent titre.

einde van een wereld” hebben ingeluid, maar dat betekent nog niet dat de waarden waarop onze democratieën zijn gebouwd, mogen worden uitgehouden.

Wellicht dient men zich af te vragen of een doeltreffende bestrijding van terrorisme het niet rechtvaardigt om de limieten van het beroepsgeheim, het onderzoeksgeheim en het geheim van vertrouwelijke informatie en de limieten van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer nader te bepalen. Daarbij moet echter stevast worden nagegaan of de inperking van die basisprincipes evenredig is, moet het wettelijkheidsbeginsel in strafzaken, op grond waarvan “niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft” (artikel 12, tweede lid, van de Grondwet) en “geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet” (artikel 14 van de Grondwet), in acht wordt genomen, moeten de toepassingsvoorwaarden voor de nieuwe maatregelen nader worden bepaald en moet in controlemaatregelen worden voorzien.

Het zou voor de terroristen een grote overwinning zijn, mochten ze erin slagen ons de door hen geminachte waarden te doen verloochenen.

#### DE BEELDVORMING, DE DREIGINGSANALYSE EN DE VEILIGHEIDSMATREGELEN MET BETREKKING TOT HET ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (III)

Het gaat er hier om de rol te analyseren van de instellingen en instanties die een rol vervullen in de preventie of in de proactieve strijd tegen het terrorisme: het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD), de Nationale Veiligheidsraad, het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering, de Nationale Taskforce, de Lokale Taskforces, de lokale integrale veiligheidscellen (LIVC).

De onderzoekscommissie beveelt aan dat het OCAD concreter communiceert over de dreiging, maar zich daarbij hoedt voor al te grote media-aandacht, wat de bevolking nodeloos ongerust zou maken. Zij onderstreept hoezeer de terroristische dreiging “evolutief” is en hoezeer het begrip “veiligheid” zelf voortdurend verandert.

Zij beveelt de oprichting aan van een “kruispuntbank veiligheid”, waarmee de toegang tot alle informatie inzake terrorisme en extremisme beter kan worden verankerd.

Vervolgens gaat zij in op een aspect dat als een rode draad door de werkzaamheden van de

publiques”, il ne faut pas pour autant sacrifier le socle même des valeurs qui fondent nos démocraties.

Sans doute faudra-il se demander si la lutte efficace contre le terrorisme ne justifie pas de préciser les limites du secret professionnel, du secret de l’instruction, du secret des informations classifiées, du respect de la vie privée. Mais il faudra, chaque fois, mesurer la proportionnalité des sacrifices imposés à ces principes fondamentaux, respecter, en matière pénale, le principe de légalité en vertu duquel “Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu’elle prescrit” (article 12, alinéa 2, de la Constitution) et “Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu’en vertu de la loi” (article 14), de préciser les conditions d’application des mesures nouvelles et d’organiser des mesures de contrôle.

Ce serait une grande victoire pour les terroristes s’ils parvenaient à nous faire renier les valeurs qu’ils méprisent.

#### REPRESENTATION, ANALYSE DE LA MENACE ET MESURES DE SECURITE CONCERNANT L’EXTREMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME (III)

Il s’agit ici d’analyser le rôle des institutions et organismes amenés à intervenir dans la prévention ou la lutte proactive contre le terrorisme: l’Organe de contrôle et d’analyse de la menace (OCAM), le Conseil national de sécurité, le Centre de coordination et de crise du gouvernement, la *Task force* nationale, les *Task force* locales, les Cellules de sécurité intégrale locales (CSIL).

La commission recommande que l’OCAM organise une communication plus concrète de la menace, tout en se gardant d’une médiatisation excessive qui affolerait inutilement la population. Elle souligne combien la menace terroriste est “évolutive” et combien la sécurité elle-même est une notion en perpétuelle évolution.

Elle recommande la création d’une “banque-carrefour de la sécurité” qui permettrait de mieux ancrer l’accès à toutes les informations concernant le terrorisme et l’extrémisme.

Elle aborde une question débattue tout au long des travaux de la commission: connaissant la “porosité”

onderzoekscommissie liep: hoe kan, gelet op de “verwevenheid” tussen gewelddadige criminaliteit, georganiseerde criminaliteit, witwaspraktijken en terroristische criminaliteit, tijdig het moment worden gevat waarop gewone criminaliteit overgaat in terroristische criminaliteit?

Ten slotte onderstreept de onderzoekscommissie de specifieke taak van elke instelling, maar wijst zij erop dat “de schotten moeten worden weggehaald”, dat het “hokjesdenken” moet verdwijnen en dat *best practices* moeten worden gedeeld, meer bepaald tussen gemeenten, in de LTF's en bij de LIVC's. Met betrekking tot de LIVC's, dringt de onderzoekscommissie aan op de oprichting van een LIVC in elke gemeente.

#### HET INFORMATIEBEHEER (IV)

Dit hoofdstuk wordt ingeleid met een wrange vaststelling aangaande het informatiebeheer: geen alomvattende visie en strategie; toenemende infobesitas; wildgroei aan databanken; ontoereikende analysecapaciteit; verschotting en bijgevolg te weinig kennisdeling; ondoeltreffende en verouderde verwerkingsprocessen.

De versnippering van de informatie wordt nog versterkt door twee breuklijnen: tussen de gerechtelijke en de administratieve component; tussen de federale en de lokale politie.

Er is dus nood aan méér samenhang en onderlinge afstemming.

De onderzoekscommissie maakt een kritische analyse van de diverse “informatiedragers”: processen-verbaal; gerechtelijke informatierapporten (RIR), bestuurlijke informatierapporten (RAR); nationale en internationale seiningen; algemene nationale gegevensbank (ANG); specifieke databanken.

De onderzoekscommissie attendeert nogmaals op een aanbeveling die, mocht zij in de praktijk worden gebracht, een grote stap zou zijn naar méér samenhang en onderlinge afstemming: de oprichting van een “kruispuntbank van de veiligheid”. Zij beschrijft de taken die aan die Kruispuntbank zouden kunnen worden toevertrouwd.

Zij buigt zich over de doorstromingsmoeilijkheden van “geclassificeerde” informatie, over de identiteitsaspecten en over de “aliassen” van verdachten en daders.

Die vaststellingen sterken de onderzoekscommissie alleen maar in haar overtuiging dat die vraagstukken bij wet moeten worden geregeld, dat het om één alomvattende wet moet gaan, met de regels aangaande het

maintes fois observée entre la criminalité violente, la criminalité organisée, les pratiques de blanchiment d'argent et la criminalité terroriste, comment repérer à temps le passage de la criminalité ordinaire à la criminalité terroriste?

Enfin, tout en soulignant la mission spécifique de chacune des institutions, la commission insiste sur la nécessité de “décloisonner”, d'abandonner le “compartementalisme”, de partager les bonnes pratiques, notamment entre les communes, dans les LTF et les CSIL. En ce qui concerne les CSIL, la commission d'enquête insiste sur la création d'une CSIL dans chaque commune.

#### LA GESTION DES INFORMATIONS (IV)

Le chapitre commence par un constat navrant sur la gestion des informations: absence de vision et de stratégie globales; surinformation accrue; abondance de banques de données; capacité d'analyse insuffisante; cloisonnement et, par conséquent, insuffisance de partage; processus de traitement inefficaces et désuets.

La fragmentation des informations est aggravée par deux lignes de fracture: entre les volets judiciaire et administratif; entre la police fédérale et la police locale.

Il faut donc un renforcement de la cohésion et une harmonisation accrue.

La commission fait une analyse critique des différents “supports”: procès-verbaux; rapports d'information (RIR), rapports administratifs (RAR), signalements nationaux et internationaux; banque de donnée de la police nationale (BNG), banque de données particulières.

La commission revient sur une recommandation qui, si elle se concrétisait, permettrait de faire un grand pas vers la cohérence et l'harmonisation: la création d'une “banque-carrefour de la sécurité”. Elle détaille les tâches qui pourraient lui être confiées.

Elle se penche sur les difficultés de circulation des informations “classifiées”, sur les problèmes liés à l'identité et aux “alias” des suspects et des auteurs.

Ces constatations ne font que renforcer la conviction de la commission selon laquelle c'est la loi qui doit régler ces questions, qu'il doit s'agir d'une loi globale, unique, qui réglera l'utilisation des données par tous les

gebruik van de gegevens door alle met veiligheidstaken belaste diensten, ongeacht of het gaat om de politie, het gerecht, het OCAD, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de gevangenis of de Dienst Vreemdelingenzaken.

#### DE INLICHTINGENDIENSTEN EN DE AANPAK VAN HET ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (V)

Centraal in de debatten staan de problemen die rijzen door de toepassing van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering en van artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 (zie hoofdstuk 4): door de wettelijke regeling ontstaat een gebrek aan evenwicht tussen de finaliteiten van de inlichtingendiensten en deze van de gerechtelijke overheden, waardoor de goede werking van het inlichtingenonderzoek in het gedrang komt. De commissie stelt derhalve voor de verplichte melding uit te stellen tot op het moment dat er geen gevaar meer is voor het schaden van het inlichtingenonderzoek.

De commissie beveelt eveneens aan dat aan de Veiligheid van de Staat meer verantwoordelijkheden zou krijgen. Zij zou de toestemming kunnen krijgen om “disruptieve” technieken toe te passen om schadelijke activiteiten te verstoren. Dergelijke disruptie kan bijvoorbeeld gericht zijn op een radicale boekhandel of een extremistische onderwijsinstelling, en kan erin bestaan dat men de bevoegde overheid vraagt een exploitatievergunning of een verblijfsvergunning in te trekken, of bepaalde activiteiten te onderwerpen aan een *screening*.

Aangezien dergelijk optreden de uitoefening van de fundamentele vrijheden kan beïnvloeden, beveelt ook hier de commissie aan een wettelijke basis voor dergelijk optreden te creëren, waarbij de toepassingsvoorwaarden de controlemechanismen worden vastgelegd.

De onderzoekscommissie benadrukt dat de onze samenleving typerende diversiteit moet worden weerspiegeld in de personeelsformatie van de inlichtingendiensten.

De onderzoekscommissie benadrukt de noodzaak van een sterkere synergie tussen de beide inlichtingendiensten. De huidige ad hoc samenwerking moet worden vervangen door afdwingbare en formele samenwerkingsverbanden. Daarom beveelt de onderzoekscommissie de oprichting aan van een gemeenschappelijk platform. Dat moet toelaten om gezamenlijk te coördineren op strategisch vlak; om info, technische middelen en personeel uit te wisselen; en om gezamenlijke prioriteiten en actieplannen vast te stellen. Dit platform

services chargés de missions de sécurité, qu’il s’agisse de la police, de la justice, de l’OCAM, des services de renseignement et de sécurité, des prisons, de l’Office des étrangers.

#### LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET LA LUTTE CONTRE L’EXTREMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME (V)

Ce sont les problèmes posés par l’application de l’article 29 du code d’instruction criminelle et de l’article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 (voir le chapitre 4) qui sont au centre des débats: le dispositif légal crée un déséquilibre entre la finalité du renseignement et la finalité judiciaire, ce qui compromet le bon fonctionnement de l’enquête de renseignement. La commission propose donc de reporter l’obligation de dénoncer jusqu’au moment où il n’y a plus de risque de nuire à l’enquête de renseignement.

La commission recommande également que des responsabilités plus étendues soient confiées à la Sûreté. Elle pourrait être autorisée à recourir à des techniques “disruptives” tendant à perturber des activités nuisibles. Elles pourraient viser, par exemple, une librairie radicale ou un établissement d’enseignement radical, en intervenant auprès de l’autorité qui peut retirer une licence d’exploitation ou un titre de séjour ou en soumettant certaines activités à un *screening*.

Ici aussi, la commission recommande que soit inscrite dans la loi la base juridique de telles interventions, qui peuvent constituer des ingérences dans l’exercice de libertés fondamentales, d’en définir les conditions d’application et de prévoir des mécanismes de contrôle.

La commission recommande que la diversité qui caractérise notre société se reflète dans les effectifs des services de sécurité.

La commission d’enquête insiste sur la nécessité de renforcer les synergies entre les deux services de renseignement. L’actuelle collaboration ad hoc doit faire place à des synergies formelles et contraignantes. La commission d’enquête recommande par conséquent la création d’une plateforme commune, qui doit permettre d’organiser une coordination sur le plan stratégique, d’échanger des informations, des moyens techniques et du personnel et de fixer des priorités et des plans d’action communs. Cette plate-forme permettra également



laat ook toe de vertaalcapaciteit en social media intelligence in co-beheer tussen beide inlichtingendiensten te organiseren.

De onderzoekscommissie bepleit de oprichting van vijf Joint Intelligence Centres, waarin de beide inlichtingendiensten, het OCAD en de federale gerechtelijke politie wekelijks overleg plegen en systematisch informatie uitwisselen.

De commissie beveelt tot slot aan dat de Cel voor financiële informatieverwerking (CFI) nauwer samenwerkt met de inlichtingendiensten, gelet op de wezenlijke rol die zij kan vervullen bij de bestrijding van de financiering van het terrorisme.

#### DE OPSPORING EN VERVOLGING VAN ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (VI)

Hoofdstuk VI is in het bijzonder gewijd aan de rollen van respectievelijk de federale politie, de lokale politie, het federaal parket en de vijf gespecialiseerde “gedecentraliseerde” gerechtelijke directies

De onderzoekscommissie bevestigt hier haar wens dat door de aanwerving van agenten van allochtone origine de politiediensten een correctere weerspiegeling van de diversiteit van onze maatschappij zouden vormen. Zij beschikken over waardevolle kennis en expertise over de cultuur van verschillende gemeenschappen. Het gaat erom het beeld dat die gemeenschappen van de politie kunnen hebben bij te stellen: het moet duidelijk zijn dat de politie ook hun politie is.

De onderzoekscommissie vestigt de aandacht op disfuncties bij het beheer van in beslag genomen stukken en bij het uitlezen van telefoongegevens, in het bijzonder de late analyse van de GSM van Brahim Abdeslam. Zij betreurt dat het momenteel onmogelijk is medewerking te krijgen van in het buitenland gevestigde bedrijven die communicatiemiddelen aanbieden; hun weigering door de commissie te worden gehoord, heeft dit gebrek aan medewerking bevestigd. Zij hoopt dat de werkzaamheden van de Europese Commissie hieromtrent tot resultaten zullen leiden.

De commissie gaat na of de gespecialiseerde onderzoeksrechters kunnen worden vrijgesteld van hun gewone opdrachten. Zij is ook voorstander van een versterking van de federale politie en van een verduidelijking van de hiërarchische organisatie ervan, zodat een eenheid van leiding verzekerd is en de bevelketen duidelijker wordt. Zij wenst een reorganisatie van de

la cogestion, par les deux services de renseignement, de leurs capacités dans le domaine de la traduction et de la social media intelligence.

La commission d'enquête préconise la création de cinq centres de renseignement communs (Joint Intelligence Centres), au sein desquels les deux services de renseignement, l'OCAM et la police judiciaire fédérale se concertent hebdomadairement et échangent systématiquement leurs informations.

Elle recommande enfin que la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) collabore de manière plus soutenue avec les services de renseignement, étant donné le rôle qu'elle peut jouer dans la lutte contre le financement du terrorisme.

#### LES RECHERCHES ET LES POURSUITES DANS LE DOMAINE DE L'EXTREMISME ISLAMISTE, DE LA RADICALISATION VIOLENTE ET DU TERRORISME (VI)

Le chapitre VI est consacré notamment aux rôles respectifs de la police fédérale, de la police locale, du parquet fédéral et des cinq directions judiciaires spécialisées “déconcentrées”.

Ici aussi la commission d'enquête réaffirme son souhait que la police reflète davantage la diversité de notre société en recrutant des agents d'origine allochtone. Ils ont une connaissance et une expertise précieuses, concernant la culture des différentes communautés. Il s'agit de corriger l'image qu'elles peuvent avoir de la police: “il doit être clair que la police est également leur police”.

La commission d'enquête relève des dysfonctionnements dans la gestion des pièces saisies et la lecture des données téléphoniques, notamment l'analyse faite tardivement du GSM de Brahim Abdeslam. Elle déplore l'impossibilité actuelle d'obtenir le concours des entreprises proposant des moyens de communication technologiques, établies à l'étranger, ce qu'a confirmé leur refus d'être entendues par la commission. Elle espère qu'aboutiront les travaux entrepris par la Commission européenne à ce sujet.

Elle examine la question de savoir si les juges d'instruction spécialisés peuvent être dispensés de leurs missions ordinaires. Elle plaide pour un renforcement de la police fédérale, une précision de son organisation hiérarchique afin d'assurer une unité de direction et de clarifier la chaîne de commandement. Elle souhaite une réorganisation des services centraux de la police

centrale diensten van de federale politie (en in het bijzonder DJSOC) en een herijking van de verhouding tussen het centrale en het gedeconcentreerde niveau. Daartoe stelt de onderzoekscommissie acht uitgangspunten voorop. Zij benadrukt het belang van “de wijkwerking” van de lokale politie. Zij wil ook een versterkte verantwoordelijkheid voor de minister van Justitie en voor het College van procureurs-generaal.

De onderzoekscommissie heeft ook een voorstel uitgewerkt dat een oplossing biedt voor het probleem van het gebrek aan onderzoekcapaciteit voor het federaal parket. Deze onderzoekcapaciteit wordt in drie concentrische cirkels georganiseerd: vooreerst zijn er de onderzoekers van de vijf terro-FGP's; daarna volgen de andere negen FGP's; en tot slot kan er ook beroep gedaan worden op de opsporingsdiensten van de grotere lokale korpsen, op voorwaarde dat het personeelskader van de federale politie volledig is ingevuld.

De in de Joint Intelligence Centres opgebouwde gezamenlijke informatiepositie moet een verantwoorde prioriteitenstelling mogelijk maken in de schoot van Joint Decision Centres in vijf arrondissementen. In deze centra nemen de federale politie, de beide inlichtingendiensten, het OCAD, en het federaal parket deel aan een wekelijks overleg. Daar kan besloten worden wie best welke acties in bepaalde dossiers neemt. De strikte scheiding tussen politie, inlichtingendiensten en justitie wordt hier dus verlaten en vervangen door een circulaire en collegiale benadering.

Betreffende het inlichtingenwerk met menselijke middelen, heeft de commissie de grenzen geanalyseerd van het werken met informanten, die werden verduidelijkt door arrest nr. 105/2007 van 19 juli 2007 van het Grondwettelijk Hof.

Om de telkens terugkerende perslekken te bestrijden, suggereert de onderzoekscommissie tot slot de oprichting van een structuur zoals in het Verenigd Koninkrijk, namelijk een comité dat paritair is samengesteld uit vertegenwoordigers van de politie- en inlichtingendiensten en van journalisten. Dat comité zou, bij consensus, richtlijnen aannemen in verband met de verspreiding van veiligheidsgerelateerde informatie.

fédérale (en particulier la DJSOC) et une réévaluation de la relation entre le niveau central et le niveau déconcentré. À cet égard, la commission d'enquête propose huit points. Elle souligne l'importance du “travail de quartier” fourni par la police locale. Elle souhaite une responsabilité renforcée du ministre de la justice et du collège des procureurs généraux.

La commission d'enquête a également formulé une proposition en vue de résoudre le problème du manque de capacité de recherche du parquet fédéral. Cette capacité de recherche sera organisée sous la forme de trois cercles concentriques: le premier sera celui des enquêteurs des cinq PJF « terrorismes », le deuxième celui des neuf autres PJF, et le troisième celui des services de recherche des plus grands corps locaux auxquels il pourra également être fait appel à condition que le cadre du personnel de la police fédérale soit complet.

La position d'information commune acquise au sein des Joint Intelligence Centres doit permettre une fixation des priorités responsable au sein des Joint Decision Centres dans les cinq arrondissements. La police fédérale, les deux services de renseignement, l'OCAM et le parquet fédéral participeront à une concertation hebdomadaire dans ces centres. Il peut y être décidé qui est le plus à même d'entreprendre telle ou telle action dans tel ou tel dossier. La séparation stricte entre la police, les services de renseignement et la justice est dès lors abandonnée et remplacée par une approche circulaire et collégiale.

Au sujet du renseignement d'origine humaine, la commission analyse les limites du recours aux indicateurs, précisées par l'arrêt n° 105/2007 du 19 juillet 2007 de la Cour constitutionnelle.

Enfin, pour lutter contre le phénomène récurrent des fuites dans la presse, elle suggère la création, inspirée de ce qui existe au Royaume Uni, d'un comité composé paritairement de représentants des services de police et de renseignement, d'une part, et de journalistes, d'autre part, qui adopterait, par consensus, des lignes directrices en matière de diffusion d'informations liées à la sécurité.

## DE STRAFUITVOERING IN ZAKEN VAN ISLAMITISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (VII)

De commissie onderzoekt statistieken over het aantal geopende dossiers en uitgesproken veroordelingen betreffende misdrijven die verband houden met terrorisme; vervolgens buigt zij zich in het bijzonder over de activiteiten van de strafuitvoeringsrechtbanken inzake voorwaardelijke invrijheidstelling.

De commissie verzoekt in de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf te bepalen dat de vonnissen met redenen moeten worden omkleed wanneer de voorwaardelijke invrijheidstelling al dan niet wordt toegestaan tegen het recentste advies van het openbaar ministerie in. Tevens stelt de commissie voor te voorzien in de verplichting om de beslissing met bijzondere redenen te omkleeden ingeval die beslissing aan de veroordeelde individuele bijzondere voorwaarden oplegt dan wel weigert op te leggen, tegen het ter zake geformuleerde advies van de gevangenisdirecteur en/of van het openbaar ministerie in.

De strafuitvoeringsrechtbank moet in elk vonnis tot toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling systematisch aangeven of de in vrijheid gestelde persoon al dan niet het grondgebied mag verlaten, voor hoelang de persoon toestemming heeft om te reizen en of die persoon zich tot de strafuitvoeringsrechtbank moet wenden voordat hij/zij vertrekt. Wanneer de persoon werd veroordeeld voor feiten die op grond van Boek 2, Titel I ter, van het Strafwetboek strafbaar zijn gesteld, dan wel wanneer de gevangenisdirecteur, het OCAD of de Veiligheid van de Staat melding heeft gemaakt van aanwijzingen dat die persoon is geradicaliseerd, moet de toestemming om te reizen met bijzondere redenen worden omkleed. Een dergelijke motivering is tevens vereist voor elke beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank die, daartoe aangezocht door de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde, de aan diens invrijheidstelling gekoppelde voorwaarden met betrekking tot reizen in het buitenland wijzigt. Elke buitenlandse reis moet worden meegedeeld aan de justitieassistent. De onderzoekscommissie betreurt dat de gegevensuitwisseling tussen de inlichtingendiensten en de strafuitvoeringsrechtbank niet geregeld is; in dat verband stelt ze voor een procedure in te stellen die gebaseerd is op de procedures betreffende de wettigheidscontrole van niet-geclassificeerde processen-verbaal (de artikelen 131*bis*, 189*quater* en 279*bis* van het Wetboek van strafvordering).

De commissie beveelt een nauwe samenwerking aan tussen de verschillende diensten die belast zijn met het

## L'APPLICATION DES PEINES DANS LES AFFAIRES D'EXTREMISME ISLAMISTE, DE RADICALISATION VIOLENTE ET DE TERRORISME (VII)

Après un examen des statistiques concernant les dossiers ouverts et les condamnations prononcées en matière d'infractions liées au terrorisme, la commission se penche particulièrement sur l'activité des tribunaux de l'application des peines en matière de libération conditionnelle.

Elle souhaite que soit inscrite dans la loi du 17 mai 2006, relative au statut externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté, une obligation de motiver les jugements qui octroient ou refusent d'octroyer la libération conditionnelle en s'écarterant du dernier avis rendu par le ministère public. Elle propose également une obligation de motivation spéciale des décisions qui soumettent ou refusent de soumettre le condamné libéré conditionnellement à des conditions particulières individualisées, contre l'avis donné par le directeur de prison et/ou le procureur du Roi.

Le tribunal de l'application des peines doit systématiquement indiquer, dans chaque jugement octroyant une libération conditionnelle, si la personne libérée est autorisée ou non à quitter le territoire, pour quelle durée elle est autorisée à voyager et si elle doit saisir le tribunal de l'application des peines avant son départ. En cas de condamnation pour des faits réprimés par le Livre II, Titre premier ter, du Code pénal, ou si des indices de radicalisation ont été signalés à son sujet par le directeur de prison, l'OCAM ou la Sûreté, l'autorisation de voyager doit faire l'objet d'une motivation spéciale. Une telle motivation est également requise pour toute décision par laquelle le tribunal de l'application des peines, saisi par le condamné libéré conditionnellement, modifie les conditions auxquelles était subordonnée sa libération en ce qui concerne les voyages à l'étranger. Tout voyage à l'étranger doit faire l'objet d'une communication adressée à l'assistant de justice. La commission d'enquête déplore que l'échange d'informations entre les services de renseignement et le tribunal de l'application des peines ne soit pas organisé et elle suggère une procédure inspirée de celles qui concernent le contrôle de légalité des procès-verbaux non classifiés (articles 131*bis*, 189*quater*, 279*bis* du Code d'instruction criminelle).

La commission recommande que les différents services chargés du contrôle des libérés conditionnels

toezicht op de voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen (politie, openbaar ministerie, justitieassistenten), waarbij het openbaar ministerie de taak van coördinator op zich neemt.

De commissie omschrijft het gegevensbeheer in de toezichtsfase en gaat in op de cruciale kwestie van geradicaliseerde veroordeelde personen die hun straf hebben uitgezeten.

De commissie geeft toelichting bij het bestaande systeem dat werd ingesteld bij de rondzendbrief COL 11/2013, verzoekt die rondzendbrief op grotere schaal binnen de politiediensten te verspreiden, formuleert de aanbeveling om de FAST-afdeling (*Fugitive and Asset Search Team*), die onder meer belast is met de internationale seining, aanzienlijk te versterken en dat team de mogelijkheid te bieden gebruik te maken van de bijzondere opsporingsmethoden.

De commissie beveelt aan dat de minister van Justitie, na advies van het College van procureurs-generaal, bindende richtsnoeren vastlegt, met name inzake de opsporing van de veroordeelden die de voorwaarden voor hun voorwaardelijke invrijheidstelling niet in acht nemen.

De commissie komt terug op een verschijnsel waarvan men zich pas recentelijk bewust begint te worden: de plegers van terroristische misdrijven zijn vaak gewezen plegers van gemeenrechtelijke misdrijven die geen enkele blijk gaven van een radicalisering die in de sociale media of in de gevangenis tot stand is gekomen. Voorts wordt er in het verslag meermaals op gewezen dat radicalisering op zich geen misdrijf is. Het komt er derhalve op aan in de middelen te voorzien om tijdig op te merken dat die radicalisering dreigt te leiden tot het plegen van strafmisdrijven.

De commissie formuleert tevens aanbevelingen inzake de veiligheidsmaatregelen, het toezicht op bezoek in de gevangenissen, de gegevensuitwisseling met het oog op de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstellingen, de opleiding van de magistraten van de zetel en van het parket van de strafuitvoeringsrechtbanken, alsook van de jeugdmagistraten, en van de justitieassistenten.

(police, ministère public, assistants de justice) travaillent en étroite collaboration, le ministère public assurant une mission de coordination.

Elle décrit la gestion de l'information au stade de la surveillance et se penche sur la question cruciale des condamnés radicalisés qui ont purgé leur peine.

Elle expose le système actuellement prévu par la circulaire COL 11/2013, demande qu'il soit davantage diffusé au sein des services de police, recommande que la section FAST (*Fugitive and Asset Search Team*), qui est notamment responsable des signalements internationaux, soit significativement renforcée et qu'elle puisse utiliser les méthodes particulières de recherche.

La commission recommande que le ministre de la justice, après avis du collège des procureurs généraux, arrête des directives contraignantes à l'égard notamment des condamnés qui ne respectent pas les conditions de leur libération.

Elle revient sur un phénomène dont on commence seulement à prendre connaissance: les criminels terroristes sont souvent des anciens criminels de droit commun qui ne laissaient apparaître aucun indice d'une radicalisation qui s'est faite par les réseaux sociaux ou dans les prisons. Par ailleurs, et cette considération est rappelée tout au long du rapport, la radicalisation n'est pas en elle-même une infraction. Il s'agit donc de se doter des moyens de détecter à temps quand la radicalisation risque de déboucher sur des faits pénalement punissables.

La commission fait également des recommandations concernant les mesures de sûreté, le contrôle des visites dans les prisons, l'échange d'informations en vue de la révocation de la libération conditionnelle, ainsi que la formation des magistrats du siège et du parquet des tribunaux de l'application des peines et des magistrats de la jeunesse, et des assistants de justice.

### HET BESTUURLIJK OPTREDEN MET HET OOG OP DE PREVENTIE EN AANPAK VAN ISLAMISTICH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (VIII)

De commissie heeft nagegaan welke maatregelen de Federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden hebben genomen om radicalisme in scholen, gevangenissen en het culturele leven tegen te gaan (zie ook bijlage 2).

De commissie stelt het onderscheid dat wordt gemaakt tussen administratieve en gerechtelijke informatie ter discussie en pleit ervoor af te stappen van het onderscheid tussen een RIR en een RAR. Ze wil de informatie op één plaats bundelen en bepalen dat de doorslag moet worden gegeven door het gebruik van de informatie door degene voor wie ze bestemd is, en niet door een kwalificatie *a priori*.

Door de nadruk te vestigen op de antiterroristische maatregelen zullen de politiediensten onvermijdelijk van hun gewone taken worden weggehaald. Wellicht zal men frequent het *HYCAP*-mechanisme kunnen toepassen, waarbij politiezones andere zones om versterking kunnen vragen voor de uitvoering van opdrachten die zij niet in hun eentje aankunnen. Om de capaciteitstekorten als gevolg van die versterkingen op te vangen, beveelt de onderzoekscommissie aan de "algemene reserve" in ere te herstellen.

Met betrekking tot de luchthavens wijst de commissie erop dat veiligheid te allen tijde voorgaat op economische belangen. Ze formuleert andermaal voorstellen inzake de samenwerking tussen de federale en de lokale politiediensten en inzake het verband tussen gerechtelijke acties en administratieve acties. Ze wijst op de voordelen van een Kruispuntbank voor de veiligheid en beveelt aan in een afzonderlijke wet inzake het beheer van de veiligheidsgegevens te voorzien, veeleer dan zich steeds te baseren op de wetgeving betreffende de politiediensten. Aldus zal het gegevensbeheer het mogelijk maken de samenhang en de interactie tussen alle betrokken overheden en diensten te optimaliseren.

### BELGIË EN DE INTERNATIONALE SAMENWERKING TER BESTRIJDING VAN HET ISLAMISTICH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME (IX)

De commissie onderzoekt eerst de kritiek die de Franse onderzoekscommissie heeft geuit in verband met de ondermaatse internationale samenwerking in het kader van de antiterrorismeactie in Verviers op 15 januari 2015 en inzake de gebrekkige

### L'ACTION ADMINISTRATIVE EN VUE DE LA PREVENTION ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXTREMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME (VIII)

La commission examine les initiatives fédérales, communautaires, régionales, locales qui ont été prises pour lutter contre le radicalisme en milieu scolaire, carcéral, culturel (voir aussi l'annexe 2).

Remettant en cause la distinction entre informations administratives et judiciaires, elle propose de supprimer la distinction entre RIR et RAR, préconisant un stockage unique des informations: c'est l'utilisation qui en sera faite par le destinataire et non une qualification *a priori* qui doit être déterminante.

Par ailleurs, en se focalisant sur les mesures anti-terroristes, on va nécessairement détourner les forces de police de leurs missions ordinaires. Sans doute pourra-t-on fréquemment appliquer la "*HYCAP*", selon laquelle les zones de police peuvent demander des renforts à d'autres zones en vue d'exécuter des missions qu'elles ne peuvent accomplir seules. Pour combler les déficits de capacité que ces renforts entraîneront, la commission recommande de restaurer une "réserve générale" digne de ce nom.

Concernant les aéroports, elle rappelle que la sécurité doit toujours l'emporter sur les intérêts économiques, formule à nouveau des suggestions de collaboration entre polices fédérale et locale, de liens entre action judiciaire et action administrative et, après avoir rappelé les avantages que présenterait une Banque-carrefour de la sécurité, elle recommande qu'une loi distincte traite de la gestion des informations relatives à la sécurité, plutôt que de toujours s'appuyer sur la législation en matière de police. Ainsi pourra-t-on optimiser la cohésion et l'interaction entre toutes les autorités et tous les services concernés par la gestion de l'information.

### LA BELGIQUE ET LA COOPERATION INTERNATIONALE DANS LA LUTTE CONTRE L'EXTREMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME (IX)

La commission examine tout d'abord les critiques formulées par la commission d'enquête française concernant un manque de coopération internationale dans le cadre de l'action anti-terroriste menée à Verviers le 15 janvier 2015 et un échange défectueux

informatie-uitwisseling tussen België en Frankrijk betreffende Salah Abdeslam.

Na haar analyse besluit de commissie dat de Belgische politie de vigerende regelgeving inzake internationale signaleringen correct heeft toegepast en dat onze diensten niet nalatig zijn geweest en geen fouten hebben begaan.

Tijdens haar analyse heeft ze gewezen op de noodzaak van internationale, bilaterale en multinationale samenwerking, alsook op het belang van internationale informatie-uitwisseling, met name met het oog op de coördinatie van grensoverschrijdende acties.

Met betrekking tot een controle van Salah Abdeslam door de Franse gendarmerie te Cambrai op 14 november 2015, en tot de rol die de CGI (internationale politieverwerking) heeft gespeeld, besluit de commissie dat die laatste zeer attent heeft gereageerd op de door Frankrijk doorgegeven informatie.

De commissie onderzoekt vervolgens de – controverse – rol van de Belgische verbindingsofficier in Ankara, nadat Ibrahim El Bakraoui, die voorwaardelijk vrij was, op 11 juni 2015 was gearresteerd door de Turkse politie in Gaziantep, een stad op de Turks-Syrische grens en een bekende transitplaats voor jihadi's die naar Syrië willen reizen.

Na de minister van Binnenlandse Zaken, die zich kritisch had uitgelaten over de verbindingsofficier, alsook de hiërarchische meerdere van die verbindingsofficier en de verbindingsofficier zelf te hebben gehoord, concludeert de commissie dat de handelwijze van de verbindingsofficier moet worden beoordeeld in het licht van een combinatie van factoren, waaronder de moeilijke politieverwerking tussen België en Turkije, de actie die de Belgische overheid heeft ondernomen om de vastgestelde problemen aan te pakken en de rol van de DJSOC/Terro.

Wat de verwijten van de minister van Binnenlandse Zaken aan het adres van de verbindingsofficier betreft, heeft de onderzoekscommissie vastgesteld dat tegen de betrokkene geen tuchtprocedure werd opgestart en dat het haar niet toekomt een uitspraak te doen over die verwijten; de verbindingsofficier heeft niet de kans gekregen daar toelichting over te verstrekken in een procedure op tegenspraak, met inachtneming van zijn rechten van verdediging.

De onderzoekscommissie stelt vast dat de verbindingsofficier de geldende regels heeft gerespecteerd. Binnen dit formele kader gaat de onderzoekscommissie

d'informations entre la Belgique et la France concernant Salah Abdeslam.

Au terme de son analyse, elle conclut que la police belge a appliqué correctement la réglementation en vigueur en matière de signalements internationaux, que nos services n'ont pas été négligents et qu'ils n'ont pas commis de fautes.

Elle a, au cours de son examen, souligné la nécessité d'une coopération internationale, bilatérale et multinationale, de même que l'importance de l'échange international d'informations, notamment en vue de la coordination des actions transfrontalières.

Concernant un contrôle de Salah Abdeslam effectué par la gendarmerie française à Cambrai le 14 novembre 2015, et au rôle joué par la CGI (coopération policière internationale), elle conclut que celle-ci a réagi de manière particulièrement vigilante aux informations transmises par la France.

La commission examine ensuite longuement le rôle, controversé, de l'officier belge de liaison à Ankara, après qu'Ibrahim El Bakraoui, qui était en libération conditionnelle, eut été arrêté le 11 juin 2015, par la police turque, à Gaziantep, ville située à la frontière turco-syrienne et connue comme lieu de passage des djihadistes souhaitant se rendre en Syrie.

Après avoir entendu le ministre de l'Intérieur, qui s'était montré critique à l'égard de l'officier de liaison, le supérieur hiérarchique de celui-ci, et l'officier de liaison lui-même, elle conclut que la manière dont l'officier de liaison a fonctionné doit être appréciée en tenant compte d'un concours de facteurs, tels que la coopération policière difficile entre la Belgique et la Turquie, les initiatives prises par les autorités belges pour rencontrer les problèmes constatés et le rôle joué par la DJSOC/Terro.

Quant aux critiques qui avaient été adressées à l'officier de liaison par le ministre de l'Intérieur, la commission a constaté qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une procédure disciplinaire et qu'il n'appartient pas à la commission de se prononcer au sujet de reproches sur lequel l'officier de liaison n'a pas pu s'expliquer dans une procédure contradictoire respectant ses droits de défense.

La commission d'enquête constate que l'officier de liaison a respecté les règles en vigueur. Dans ce cadre formel, la commission d'enquête examine dans quelle

na in welke mate een meer daadkrachtig en proactief optreden mogelijk was.

Dit onderzoek zal de commissie vooral in staat hebben gesteld die meervoudige “factoren” te analyseren, de noodzaak van een betere politiesamenwerking tussen België en Turkije te benadrukken, de rol die voor Europol en Eurojust is weggelegd, te onderstrepen en, in het algemeen, een sterkere internationale samenwerking tussen de inlichtingendiensten te bepleiten.

mesure une intervention plus dynamique et plus proactive était possible.

Cet examen aura surtout permis à la commission d’analyser ces multiples “facteurs”, d’exprimer la nécessité d’améliorer la coopération policière entre la Belgique et la Turquie, de souligner le rôle que doivent jouer Europol et Eurojust et, de manière générale, de souhaiter un renforcement de la coopération internationale entre les services de renseignement.

## HOOFDSTUK II. — HET BELEID MET BETREKKING TOT DE AANPAK VAN ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME

### II.1. De internationale en Europese context van het beleid

#### II.1.1. *Islamistisch terrorisme als grensoverschrijdend en evolutief probleem*

1. Zoals aangegeven in hoofdstuk I werd in de afgelopen jaren de wereld geconfronteerd met het concreter worden van de terrorismedreiging. Gruwelikheden en bloedige aanslagen gepleegd door aanhangers van “Islamitische Staat” (IS) zijn illustratief voor de ernst en de omvang van het probleem.

2. Islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme zijn, ook voor België meer dan ooit een probleem. België wordt, mede onder invloed van de internationale context, net als de ons omringende landen, geconfronteerd met radicalisme en aanslagen.

Al enige tijd was duidelijk dat er zich in België een haard was ontstaan van individuen en groeperingen die extreme overtuigingen mee- en uitdragen.

Reeds in de jaren 1990 was Al Qaida actief in België en had de “*Groupe Islamique Armée*” (GIA – Gewapende Islamitische Groep) al actieve cellen in België<sup>1</sup>.

In 2004 hebben leden van de Groupe Islamique Combattant Marocain steun verleend aan de aanslagen in Madrid van 11 maart 2004. Sharia4Belgium, dat in maart 2010 in Antwerpen werd opgericht, veroorzaakte veel ophef door extremistische standpunten in te nemen over de rol van de islam en het oproepen van haat tegen niet-moslims.

In 2012 was er een eerste symbolisch protest vanuit radicaal religieus oogpunt ontstaan in Molenbeek naar aanleiding van de arrestatie van een vrouw in nikab. Enkele maanden later zijn er rellen uitgebroken in Borgerhout, waarbij moslimjongeren gesteund door leden van Sharia4Belgium protesteerden tegen een anti-moslim film. Nadien zijn er geregeld rellen uitgebroken.

<sup>1</sup> Hoorzitting het de heer Alain Grignard (Ulg), 26 september 2016.

## CHAPITRE II. — LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'EXTRÉMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME

### II.1. Le contexte international et européen de la politique

#### II.1.1. *Le terrorisme islamiste, un phénomène transfrontalier et évolutif*

1. Comme indiqué dans le chapitre I<sup>er</sup>, ces dernières années, le monde a été confronté à une concrétisation de la menace terroriste. Les atrocités et les attentats meurtriers commis par les adeptes de l’“État islamique” (EI) illustrent la gravité et l’ampleur du problème.

2. L’extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme sont devenus, pour la Belgique aussi, un problème d’une ampleur inédite. Tout comme les pays voisins, et en partie sous l’influence du contexte international, la Belgique se retrouve confrontée au radicalisme et aux attentats.

On savait déjà depuis quelque temps qu’un foyer s’était formé en Belgique avec des individus et des groupuscules partageant et affichant des convictions extrêmes.

Dans les années 1990, Al-Qaida était déjà actif en Belgique et il existait déjà dans notre pays des cellules actives du Groupe islamique armé (GIA)<sup>1</sup>.

En 2004, des membres du Groupe Islamique Combattant Marocain ont apporté leur soutien aux attentats de Madrid du 11 mars 2004. Sharia4Belgium, créé en mars 2010 à Anvers, a suscité beaucoup d’émotion en adoptant des points de vue extrémistes sur le rôle de l’islam et en lançant des appels à la haine contre les non-musulmans.

En 2012, une première protestation symbolique revêtant un caractère de radicalisme religieux avait eu lieu à Molenbeek à la suite de l’arrestation d’une femme portant le niqab. Quelques mois plus tard, des émeutes éclataient à Borgerhout, alors que des jeunes musulmans soutenus par des membres de Sharia4Belgium protestaient contre un film antimusulman. Par la suite, d’autres échauffourées ont régulièrement éclaté.

<sup>1</sup> Audition de M. Alain Grignard (Ulg), 26 septembre 2016.



De ontwikkelingen op het terrein van terrorisme en (radicalisering tot) gewelddadig extremisme van de afgelopen twee jaar, laten zien dat er een verandering heeft plaatsgevonden ten aanzien van het dreigingsbeeld in Europa. Het onderliggend verband tussen islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme<sup>2</sup> werd door de veiligheidsdiensten naar voren geschoven.

De gegevens van Europol met betrekking tot mislukte, vrijdelde en geslaagde aanslagen bevestigen dit beeld<sup>3</sup>.

3. Het terrorisme waarmee België nu vooral geconfronteerd wordt en dat voorwerp is van deze onderzoekscommissie, werd bijzonder actueel door de bomaanslagen in Parijs op 13 november 2015, met 130 doden en 413 gewonden, en de aanslagen in de nationale luchthaven Brussels Airport en het metrostation Maalbeek op 22 maart 2016, met 32 doden en 340 gewonden onder de slachtoffers. De vijf daders van de aanslagen in Brussel en zes van de tien daders in Parijs hebben een criminele achtergrond en hebben via hun netwerken op heel wat hand en spandiensten kunnen rekenen (logistiek, *safe houses*, vervalste identiteitsdocumenten, precursoren voor explosieven, ...).

Na de succesvolle operatie in Verviers (15 januari 2015) was al gebleken dat sommige daders van de latere aanslagen in Parijs en in Brussel voor gemeenrechtelijke feiten waren gekend bij de Belgische politie.

Het onderzoek heeft aangetoond dat de grootste dreiging niet alleen van zogenaamde teruggekeerde IS-strijders ("*returnees*" – waarvan 75 % jonger dan 25 jaar zijn)<sup>4</sup> uitgaat, maar dat het in een aantal gevallen ging om personen die hier woonden of verbleven en niet in Syrië strijd hebben gevoerd.

<sup>2</sup> De eerste Belgische FTF vertrekt in november 2014.

<sup>3</sup> Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2016.

<sup>4</sup> Er zijntwee meestal moeilijke onderscheidensoort terugkeerders:

— zij die potentieel kunnen overgaan tot het beramen of plegen van aanslagen, al dan niet geïnspireerd door of in opdracht van een jihadistische groepering;  
— zij waar geen directe geweldsdreiging van uitgaat. Terugkerende kinderen verdienen een bijzondere, maar ook delicate, aanpak.

Les évolutions de ces deux dernières années en matière de terrorisme, de radicalisation et d'extrémisme violent montrent que la menace en Europe a changé de visage. Le lien sous-jacent entre l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme<sup>2</sup> a été mis en avant par les services de sécurité.

Les données d'Europol relatives aux attentats ratés, déjoués et réussis confirment cette vision<sup>3</sup>.

3. Le terrorisme auquel la Belgique est principalement confrontée à l'heure actuelle et qui fait l'objet de cette commission d'enquête a pris une actualité particulière à la suite des attentats du 13 novembre 2015 à Paris (130 morts et 413 blessés) et des attentats du 22 mars 2016 à l'aéroport de Bruxelles-national et à la station de métro Maelbeek (32 morts et 340 blessés). Les cinq auteurs des attentats de Bruxelles, ainsi que six des dix auteurs de ceux de Paris ont un passé criminel et ont pu compter, via leurs réseaux, sur toute une série de services (logistique, cachettes, faux documents d'identité, précurseurs d'explosifs, etc.).

Après l'intervention réussie à Verviers (15 janvier 2015), il était déjà apparu que certains auteurs des attentats commis ultérieurement à Paris et à Bruxelles étaient connus des services de police belges pour des faits de droit commun.

L'enquête a par ailleurs montré que la plus grande menace provenait non seulement des combattants de l'EI revenus de Syrie (les "*returnees*", dont 75 % ont moins de 25 ans)<sup>4</sup>, mais aussi dans un certain nombre de cas de personnes qui habitaient ou séjournaient en Belgique et qui n'ont pas combattu en Syrie.

<sup>2</sup> Le premier FTF belge part en novembre 2014.

<sup>3</sup> Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2016.

<sup>4</sup> Il existe en gros deux types de *returnees*, qui sont difficiles à distinguer les uns des autres:

— ceux que l'on croit susceptibles de préparer ou de commettre des attentats, qu'ils soient inspirés (ou commandés) ou non par un groupement djihadiste;  
— et ceux qui ne représentent pas une menace violente directe. Les enfants revenant des zones de combats méritent de faire l'objet d'une approche particulière, ce qui constitue une mission délicate.

4. Belangrijk is ook de vaststelling dat er in bepaalde wijken n.a.v. de jongste gebeurtenissen een vorm van negatieve solidariteit werd gemanifesteerd, bijvoorbeeld n.a.v. de arrestatie van Salah Abdeslam<sup>5</sup>.

5. Internationaal ontstond er twijfel of België wel bij machte is om aan dit fenomeen het hoofd te bieden. Sommige media gewaagden zelfs van België als een “failed state”.

6. Omdat inmiddels heel wat daders van terroristische misdrijven werden opgepakt, bestaat nu meer dan ooit het gevaar voor verdere radicalisering in de gevangenissen<sup>67</sup>.

7. Sommige daders die zich recent in de Europese Unie hebben gemanifesteerd, zijn via de migrantenstromen Europa binnengekomen.<sup>8</sup>

8. Nu lijkt het tij te keren voor IS. De groep staat onder grote militaire druk in Syrië en Irak en heeft een reeks van strategische verliezen ondergaan. De vraag is wat dit militair verlies (dat wil zeggen het verlies van de territoriale controle over het kalifaat) gaat betekenen voor de positie van IS op de veiligheidsagenda.

De vrees bestaat dat hoe meer IS terrein verliest, hoe meer het geneigd zal zijn om aan te tonen dat het toch nog in staat is om bepaalde aanslagen te plegen in Europa.

Met name de oproep van IS om niet per se naar het kalifaat te reizen, maar zelfstandig aanslagen in het Westen te plegen en de risico's die “terugkeerders” met zich meebrengen, zijn van grote invloed op het verhoogde risico op een aanslag<sup>9</sup>.

Het feit dat IS onder druk staat, betekent dus niet dat de slagkracht ingevolge islamistisch radicalisme, gewelddadig extremisme en terrorisme zal verminderen, misschien wel integendeel. Er wordt aangenomen dat verliezen van IS en het mogelijk uit elkaar vallen van het kalifaat in eerste instantie een golf van terroristische daden met zich mee zal brengen in andere delen van de

4. Il est également important d'observer que, dans certains quartiers, à la suite des événements de ces derniers temps, une forme de solidarité négative s'est manifestée, par exemple à la suite de l'arrestation de Salah Abdeslam<sup>5</sup>.

5. Au niveau international, d'aucuns ont mis en doute la capacité réelle de la Belgique à faire face à ce phénomène, certains médias allant même jusqu'à qualifier notre pays d'“État défaillant”.

6. Avec l'arrestation de nombreux auteurs d'infractions terroristes, le risque de radicalisation accrue en prison est aujourd'hui plus réel que jamais<sup>67</sup>.

7. Certains terroristes qui se sont récemment manifestés au sein de l'Union européenne sont entrés en Europe avec les flux de migrants.<sup>8</sup>

8. Aujourd'hui, il semble que le vent tourne pour l'EI: le groupe est sous forte pression sur le plan militaire en Syrie et en Irak et il a subi des pertes stratégiques. La question est de savoir quel sera l'impact de ce revers militaire (c'est-à-dire de la perte du contrôle territorial sur le califat) sur la position accordée à l'EI en ce qui concerne l'ordre du jour en matière de sécurité.

Il est à craindre que plus l'EI perdra du terrain et plus il aura tendance à vouloir démontrer qu'il est encore capable de perpétrer des attentats en Europe.

L'appel lancé par l'État islamique à ne pas se rendre à tout prix au califat, mais à commettre des attentats de manière autonome en Occident et les risques que représentent les “returnees” ont une grande incidence sur le risque accru d'attentat<sup>9</sup>.

Ce n'est donc pas parce que l'État islamique est sous pression que la force de frappe découlant du radicalisme islamiste, de l'extrémisme violent et du terrorisme diminuera, peut-être même au contraire. Il est admis que, dans un premier temps, les pertes subies par l'État islamique et l'implosion éventuelle du califat entraîneront une vague d'actes terroristes dans d'autres

<sup>5</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, 12 december 2016.

<sup>6</sup> Er zijn nu ongeveer 150 gedetineerden voor terroristische misdrijven en ongeveer 50 verdachten in voorlopige hechtenis.

<sup>7</sup> Dit aspect zal verder worden behandeld in het Luik Radicalisering.

<sup>8</sup> Schriftelijk antwoord van de heer Rob Wainwright, directeur van Europol, op vragen van de onderzoekscommissie (september 2016).

<sup>9</sup> Zie voor aantallen terugkeerders: Ginkel, B. van, en Entenmann, E. (ed.) 2016. *The Foreign Fighter Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies*, april, 49.

<sup>5</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, 12 décembre 2016.

<sup>6</sup> On dénombre aujourd'hui environ 150 détenus ayant commis des infractions terroristes et environ 50 suspects en détention préventive.

<sup>7</sup> Cet aspect sera traité plus avant dans le Volet Radicalisation.

<sup>8</sup> Réponse écrite de M. Rob Wainwright, directeur d'Europol, aux questions de la commission d'enquête (septembre 2016).

<sup>9</sup> Voir pour le nombre de returnees: Ginkel, B. van, et Entenmann, E. (ed.) 2016. *The Foreign Fighter Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies*, avril, 49.

wereld (inclusief Europa)<sup>10</sup>. Historisch onderzoek wijst uit dat ook in het verleden militair succes tegen terreurorganisaties eerst meer aanslagen als gevolg had<sup>11</sup>.

De stagnering van het aantal vertrekkers naar Syrië brengt dus geenszins met zich mee dat de dreiging op aanslagen afneemt. Integendeel, met de terugkeer van “door-geradicaliseerde” FTF’s, bestaat er enerzijds het gevaar dat de “niet-vertrekkers” zich gaan focussen op andere, alternatieve manieren om “hun eigen jihad” uit te voeren en anderzijds op zogenaamde “copy-cats”<sup>12</sup>. Dit is mogelijk toe te schrijven aan de door Al Qaida omarmde doctrine na de dood van Osama bin Laden in 2011<sup>13</sup>. De oproep van IS in begin 2015 aan alle moslims in Europa om aanslagen te plegen tegen alle “kruisvaarders”, zal deze ontwikkeling zeker versterken. Daarbij komt dat de beschikbare data lijken te suggereren dat aanslagen gepleegd door eenlingen gemiddeld meer dodelijke slachtoffers eisen.

In dit stadium kan men onmogelijk weten of de komende jaren rustiger zullen verlopen, maar rapporten zoals de dreigingsanalyse van Europol laten vermoeden dat de huidige dreiging nog niet op korte termijn zal afnemen.

9. Omdat de dreigingen<sup>14</sup> steeds complexer en internationaler worden, is de samenwerking op Europees en op internationaal niveau steeds belangrijker, complementair aan de federale en lokale aanpak en de inbreng van de deelstaten.

#### 11.1.2. *Het internationale antiterrorismebeleid, met bijzondere focus op de Europese Unie (EU)*

10. Het internationale systeem dat zich bezighoudt met de bestrijding van terrorisme kenmerkt zich door een veelheid aan actoren die op verschillende wijzen, op verschillende niveaus en met verschillende gradaties van samenwerking hun bijdrage leveren aan terrorismebestrijding en de preventie van radicalisering dat tot gewelddadig extremisme leidt. Dit terrein is al lang niet meer het exclusieve domein van soevereine staten die het vaak nog als een louter interne kwestie beschouwen en niet altijd op een accurate wijze de internationale verplichtingen nakomen. De samenwerking tussen staten

parties du monde (y compris en Europe)<sup>10</sup>. L’analyse historique indique également que, par le passé aussi, les succès militaires enregistrés contre des organisations terroristes ont d’abord fait croître le nombre d’attentats<sup>11</sup>.

La stagnation du nombre de combattants partant en Syrie n’a donc aucunement pour effet de réduire la menace d’attentats. Au contraire, à la suite du retour de FTF “surradicalisés”, le risque existe, d’une part, que les combattants qui ne sont pas partis se focalisent sur d’autres manières alternatives de mener leur “propre jihad” et, d’autre part, que des “copy-cats” surgissent<sup>12</sup>. Ce phénomène trouve peut-être son explication dans la doctrine adoptée par Al-Qaida après la mort d’Oussama ben Laden en 2011<sup>13</sup>. L’appel lancé par l’IS début 2015 exhortant tous les musulmans à commettre des attentats en Europe contre tous les “croisés” ne manquera pas de renforcer cette évolution. Qui plus est, les données disponibles semblent donner à penser que les attentats commis par des individus isolés causent un plus grand nombre de morts.

Il est impossible de déterminer à ce stade si la situation sera plus calme au cours des prochaines années, mais des rapports tels que l’analyse de la menace réalisée par Europol laissent présager que la menace actuelle ne s’atténuera pas à court terme.

9. Les menaces<sup>14</sup> étant de plus en plus complexes et internationales, la collaboration au niveau européen et international devient de plus en plus importante et complémentaire à l’approche fédérale et locale et à la contribution des entités fédérées.

#### 11.1.2. *Politique anti-terrorisme internationale, en particulier au niveau de l’Union européenne (UE)*

10. Le système international chargé de lutter contre le terrorisme réunit une multitude d’acteurs qui, de différentes manières, à différents niveaux et selon divers degrés de coopération, contribuent à lutter contre le terrorisme et à prévenir la radicalisation qui conduit à l’extrémisme violent. Cette lutte n’est plus, depuis longtemps, de la compétence exclusive d’États souverains qui la considèrent encore souvent comme une question purement interne et ne se conforment pas toujours rigoureusement aux obligations internationales. Vu le caractère transfrontalier de cette matière, la coopération entre

<sup>10</sup> *Global Terrorism Database, 2004-2015.*

<sup>11</sup> Zie voor aantallen terugkeerders: Ginkel, B. van, en Entenmann, E. (ed.) 2016. *The Foreign Fighter Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies*, april, 49.

<sup>12</sup> Reiche, S., *Self-indicted terrorist threat against West crows, more attacks predicted*, <https://sputniknews.com/europe>.

<sup>13</sup> *Global Terrorism Database, 2004-2015.*

<sup>14</sup> Interview R. Wainwright, directeur van Europol, De Standaard, 28 november 2016.

<sup>10</sup> *Global Terrorism Database, 2004-2015.*

<sup>11</sup> Voir pour le nombre de *returnees*: Ginkel, B. van, et Entenmann, E. (ed.) 2016. *The Foreign Fighter Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies*, avril, 49.

<sup>12</sup> Reiche, S., *Self-indicted terrorist threat against West crows, more attacks predicted*, <https://sputniknews.com/europe>.

<sup>13</sup> *Global Terrorism Database, 2004-2015.*

<sup>14</sup> Interview de R. Wainwright, directeur d’Europol, De Standaard, 28 novembre 2016.

vindt gezien het grensoverschrijdend karakter plaats op bilateraal niveau en in multilateraal verband (universeel en regionaal). De internationale instanties en meer bepaald de Raad van Europa, de VN en de EU waren en blijven bijzonder actief inzake islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme<sup>15</sup>.

11. De EU heeft sinds de aanslagen van 11 september 2001 in New York, van 11 maart 2004 in Madrid en van 7 juli 2005 in Londen, terrorisme hoog op de agenda staan. Deze EU-ontwikkelingen kunnen echter niet los gezien worden van de ontwikkelingen in het kader van de Verenigde Naties<sup>16</sup>.

Er werden aan heel wat maatregelen genomen, maar de aanslagen in Parijs (november 2015) en in Brussel (maart 2016) hebben geplande initiatieven in een stroomversnelling gebracht.

12. De centrale vraag hierbij is in welke mate België zich inschrijft in dit beleid en of deze beleidsinitiatieven ook een meerwaarde bieden voor het terrorismebeleid en voor de aanpak van islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme in België.

Het is hierbij van belang om niet alleen te kijken naar eerder genomen maatregelen en beslissingen, maar om ook meer recente al dan niet geïmplementeerde initiatieven onder de loep te nemen.

13. Een overzicht van de op EU niveau ter discussie staande voorstellen helpt dan weer om enerzijds te peilen naar het haalbaarheidsgehalte ervan, mede in functie van de nu in België geldende regelgeving, en om anderzijds indien opportuun lopende en geplande initiatieven mee te nemen in de zoektocht naar realistische aanbevelingen voor de toekomst. Tijdens de Europese Raad van 15 en 16 maart 2004, dus onmiddellijk na de aanslag in Madrid, werd al beslist tot het instellen van een EU terrorisme coördinator<sup>17</sup>. Sommige landen, zoals Nederland, volgden dat voorbeeld en hebben in eigen land een terrorisme coördinator aangesteld.

<sup>15</sup> Bruggeman, W. en Hardyns, W., Radicalisering en terrorisme: van theorie naar praktijk, Maklu, Antwerpen, 2016, 258 (24).

<sup>16</sup> Zie Resolutie 2178 (2014) van de Veiligheidsraad voor de VN.

<sup>17</sup> Op 19 september 2007 benoemde de toenmalige hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, Javier Solana, Gilles de Kerchove tot EU-coördinator voor terrorismebestrijding.

les États s'organise aux niveaux bilatéral et multilatéral (universel et régional). Les instances internationales, en particulier le Conseil de l'Europe, les Nations unies et l'Union européenne, ont été et restent particulièrement actifs à l'égard de l'extrémisme islamiste, de la radicalisation violente et du terrorisme<sup>15</sup>.

11. Depuis les attentats perpétrés à New York le 11 septembre 2001, à Madrid le 11 mars 2004 et à Londres le 7 juillet 2005, le terrorisme figure en tête des priorités de l'Union européenne. Cette évolution observée au niveau européen ne peut toutefois pas être dissociée des évolutions intervenues dans le cadre des Nations unies<sup>16</sup>.

De nombreuses mesures ont été prises mais les attentats de Paris (novembre 2015) et de Bruxelles (mars 2016) ont accéléré les initiatives prévues.

12. La question centrale qui se pose, à cet égard, est de savoir dans quelle mesure la Belgique s'inscrit dans cette politique et si ces initiatives stratégiques apportent également une plus-value à la politique de lutte contre le terrorisme et à la lutte contre l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme en Belgique.

À cet égard, il importe de ne pas se limiter aux mesures et aux décisions prises antérieurement mais d'examiner aussi attentivement des initiatives plus récentes, qu'elles aient été mises en œuvre ou non.

13. Un relevé des propositions en cours de discussion au niveau de l'Union européenne peut aider, d'une part, à en évaluer le degré d'applicabilité, notamment au regard de la réglementation actuellement en vigueur en Belgique, et, d'autre part, à intégrer, si cela s'avère opportun, certaines initiatives en cours et prévues dans la recherche de recommandations réalistes pour le futur. Au cours du Conseil européen des 15 et 16 mars 2004, donc juste après les attentats de Madrid, il avait déjà été décidé d'instituer un coordinateur pour l'Union européenne en matière de terrorisme<sup>17</sup>. Certains États membres, comme les Pays-Bas, ont suivi cet exemple

<sup>15</sup> Bruggeman, W. et Hardyns, W., Radicalisering en terrorisme: van theorie naar praktijk, Maklu, Anvers, 2016, 258 (24).

<sup>16</sup> Voir la résolution n° 2178 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU.

<sup>17</sup> Le 19 septembre 2007, le haut représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité de l'époque, Javier Solana, a nommé Gilles de Kerchove comme coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme.

In 2005<sup>18</sup> werd een EU-strategie voor terrorismebestrijding aangenomen met als doel het gezamenlijk bestrijden van terrorisme en het bieden van de best mogelijke bescherming aan haar burgers. Deze strategie steunt op vier pijlers: preventie, bescherming, vervolging en reactie. De strategie werd in 2008 en in 2014 geactualiseerd.

14. Op 18 november 2011 werd een akkoord bereikt over het verstrekken van bankgegevens aan de Verenigde Staten, het zogenaamde SWIFT akkoord. Dit akkoord is belangrijk bij de analyse van de inbreng van het Belgische CFI.

15. In 2011 richtte de Europese Commissie het Europees Netwerk voor voorlichting over radicalisering op (*Radicalisation Awareness Network – RAN*), zijnde een EU netwerk dat belangrijke organisaties en netwerken van lokale partijen die betrokken kunnen worden bij het voorkomen van de overgang van radicalisering naar terrorisme, verbindt.

16. In een nota van 17 januari 2015<sup>19</sup> stelt de Europese Raad haar plannen voor om een antwoord te bieden op de dreiging.

17. Op 20 mei 2015 werd de vierde anti-witwasrichtlijn aangenomen en deze richtlijn diende uiterlijk in juni 2017 geïmplementeerd te worden. De Commissie werkt ondertussen al een voorstel uit tot wijziging van deze richtlijn op een aantal punten, wijzigingen die trouwens ook op de wenslijst van de CFI staan. Het betreft: verscherpte geharmoniseerde cliëntonderzoeksmatregelen en/of potentiële tegenmaatregelen met betrekking tot derde landen met een hoog risico, virtuele geldwisselplatforms, "prepaid"-instrumenten, toegang voor de financiële inlichtingeneenheden (FIE's) en andere bevoegde autoriteiten tot centrale registers van bank- en betaalrekeningen of elektronische systemen voor gegevensontsluiting en tot slot, een betere toegang en uitwisseling van informatie door de FIE's<sup>20</sup>.

18. De Raad van 20 november 2015 ondersteunde, onmiddellijk na de aanslagen in Parijs, een krachtiger strafrechtelijke reactie op radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> EU Terrorismebestrijdingsstrategie, Doc. 14469/4/05, van 30 november 2005.

<sup>19</sup> DS 1035/15 van 17 januari 2015.

<sup>20</sup> Zie: Stand van de uitvoering van de verklaring van de Europese Raad, JAI 186 (6785/16).

<sup>21</sup> *Ibid.*

et ont désigné un coordinateur en matière de terrorisme dans leur propre pays. En 2005, l'Union européenne a adopté une stratégie de lutte contre le terrorisme<sup>18</sup>, en vue de combattre conjointement le terrorisme et d'offrir la meilleure protection possible à ses citoyens. Cette stratégie se fonde sur quatre piliers: prévention, protection, poursuite et réaction. La stratégie a été actualisée en 2008 et en 2014.

14. Le 18 novembre 2011, un accord a été conclu concernant la fourniture de données bancaires aux États-Unis, l'accord "SWIFT". Cet accord est important dans l'analyse de la contribution de la CTIF belge.

15. En 2011, la Commission européenne a créé le Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR), un réseau de l'UE reliant les organisations et réseaux importants d'acteurs locaux pouvant être impliqués dans la prévention du passage de la radicalisation au terrorisme.

16. Dans une note du 17 janvier 2015<sup>19</sup>, le Conseil européen a présenté ses projets en vue de répondre à la menace.

17. La quatrième directive sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, qui doit être mise en œuvre au plus tard en juin 2017, a été adoptée le 20 mai 2015. Dans l'intervalle, la Commission prépare déjà une proposition visant à modifier certains points de cette directive. Ces modifications sont d'ailleurs également souhaitées par la CTIF. Elles concernent les mesures et/ou éventuelles contre-mesures de vigilance renforcées harmonisées à l'égard des pays tiers à haut risque, les plateformes de change de monnaies virtuelles, les instruments pré-payés, l'accès des cellules de renseignement financier (CRF) et des autres autorités compétentes aux registres centralisés des comptes bancaires et des comptes de paiement ou aux systèmes électroniques de recherche de données, et l'amélioration de l'accès des CRF aux informations et de l'échange d'informations entre les dites cellules<sup>20</sup>.

18. Directement après les attentats de Paris, le Conseil du 20 novembre 2015 a préconisé un renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, Doc. 14469/4/05 du 30 novembre 2005.

<sup>19</sup> DS 1035/15 du 17 janvier 2015.

<sup>20</sup> Voir: État de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration, JAI 186 (6785/16).

<sup>21</sup> *Ibid.*

19. Op 2 december 2015 heeft de Commissie een actieplan van de EU ter bestrijding van de illegale handel in en het gebruik van vuurwapens en explosieven in werking gesteld.

Op 15 december 2015 werd de uitvoeringsverordening (EU) 2015/2403 van de Commissie tot vaststelling van gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende normen en technieken om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn, goedgekeurd. Dit reglement legt de minimumnormen met betrekking tot de de-activering van vuurwapens vast. Deze minimumnormen werden op vraag van België ingevoerd. Ze beogen te vermijden dat vuurwapens die worden gedeactiveerd in lidstaten waar minder efficiënte normen worden toegepast, toch terug geactiveerd kunnen worden en in het criminele milieu gebruikt worden.

20. Voor de EU-lidstaten is het aannemen van Resolutie 2253 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op 17 december 2015 belangrijk om maatregelen ter bestrijding van de financiering van terrorisme, voornamelijk Daesh te intensifiëren. De lidstaten en Europol kunnen op basis hiervan nog intensiever met de particuliere sector samenwerken om op operationeel niveau effectiever tegen terrorismefinanciering te kunnen optreden.

21. Op 19 januari 2016 heeft de Commissie een voorstel aangenomen tot wijziging en bijwerking van het Europees Strafregerinformatiesysteem (ECRIS<sup>22</sup>).

22. Op 2 februari 2016 heeft de Commissie een actieplan ter versterking van de strijd tegen financiering van het terrorisme gepubliceerd, waarin 20 maatregelen worden voorgesteld.

23. De informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders op 12 februari 2015 in Brussel resulteerde in een Verklaring waarbij gepleit wordt voor het voorkomen van radicalisering en het veiligstellen van waarden, het verbeteren en moderniseren van de Schengen controles, het beter uitwisselen van informatie tussen de diensten en het bijdragen in de strijd tegen de terreurdreiging die in bepaalde delen van het Europees nabuurschap, in het bijzonder Syrië en Libië, escaleert.

24. Op grond van Verordening (EU) 881/2002 van de Raad en van Verordening (EU) 2016/2262 van de Commissie worden geregeld specifiek beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten genomen die banden hebben met de organisatie ISIS (Da'esh) en Al Qaida.

<sup>22</sup> Werd in 2012 opgezet.

19. Le 2 décembre 2015, la Commission a mis en œuvre un plan d'action de l'UE contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs.

Le 15 décembre 2015 a été adopté le règlement d'exécution (UE) 2015/2403 de la Commission établissant des lignes directrices communes concernant les normes et techniques de neutralisation en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes. Ce règlement fixe les normes minimales relatives à la désactivation d'armes à feu. Ces normes minimales ont été instaurées à la demande de la Belgique. Elles visent à éviter que les armes à feu qui sont désactivées dans des États membres appliquant des normes moins efficaces puissent être réactivées et utilisées dans le milieu criminel.

20. Pour les États membres de l'UE, l'adoption de la résolution 2253 du Conseil de sécurité des Nations unies le 17 décembre 2015 est importante en vue de renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, et en particulier contre Daech. Les États membres et Europol peuvent, sur la base de cette résolution, renforcer leurs relations avec le secteur privé afin de lutter efficacement contre le financement du terrorisme au niveau opérationnel.

21. Le 19 janvier 2016, la Commission a adopté une proposition modifiant et adaptant le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS<sup>22</sup>).

22. Le 2 février 2016, la Commission a publié un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, plan d'action qui comprend 20 mesures.

23. La réunion informelle des chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenue à Bruxelles le 12 février 2015 a donné lieu à une Déclaration prônant la prévention de la radicalisation et la protection des valeurs, l'amélioration et la modernisation des contrôles Schengen, le renforcement des échanges d'informations entre les services et une contribution à la lutte contre la menace terroriste qui s'aggrave dans certains pays du voisinage européen, tout particulièrement en Syrie et en Libye.

24. Le règlement (UE) n° 881/2002 du Conseil et le règlement (UE) 2016/2262 de la Commission instituent certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées aux organisations EILL (Daech) et Al-Qaida.

<sup>22</sup> Créé en 2012.

25. Het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI) besprak ondertussen (sinds maart 2016) een grotere interoperabiliteit van de EU-databanken en een meer gestructureerde aanpak bij operationele samenwerking in de strijd tegen terroristische dreigingen.

26. Eveneens in maart 2016 bereikte de Raad overeenstemming over een aanvullende richtlijn terrorismebestrijding, waarbij voorbereidende handelingen zoals het volgen van een terroristische training, het uitreizen met terroristische doeleinden en het geven van (financiële) hulp bij voorbereidende handelingen, strafbaar worden.

27. Op 24 maart 2016, kort na de aanslagen van 22 maart 2016, volgde een gezamenlijke verklaring van de EU-ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en vertegenwoordigers van de EU-instellingen, met de volgende krachtlijnen:

- gecombineerde nationale inspanningen bij het onderzoek naar de betrokken netwerken;
- het belang van de PNR-richtlijn (april 2016);
- het verder aanpassen van de wetgeving inzake terrorismebestrijding, inzake systematische controles aan de buitengrenzen van de Schengenruimte, inzake controle op het verwerven/bezit van vuurwapens en inzake de uitbreiding van het Europees strafregisterinformatiesysteem (ECRIS) tot onderdanen van derde landen;
- de uitvoering van het actieplan ter bestrijding terrorismefinanciering;
- strijd tegen documentenfraude;
- de volledige aanpassing van de bestaande EU-regels inzake precursoren voor explosieven;
- de informatiedeling autoriteiten /exploitanten in de vervoersector;
- de interoperabiliteit van Europese en internationale gegevensbestanden; de ontwikkeling van een Europees geautomatiseerd vingerafdrukkenherkenningsysteem bij SIS II;
- het sneller verkrijgen van digitaal bewijsmateriaal;

25. Le Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) a étudié dans l'intervalle (depuis mars 2016) la possibilité de renforcer l'interopérabilité des banques de données au sein de l'Union européenne et d'adopter une approche plus structurée de la coopération opérationnelle dans la lutte contre les menaces terroristes.

26. Toujours en mars 2016, le Conseil s'est mis d'accord sur une directive complémentaire de lutte contre le terrorisme, directive qui érige en infraction certains actes préparatoires tels que la participation à un entraînement ou à des voyages à des fins terroristes ou encore le soutien (financier) accordé à des actes préparatoires.

27. Le 24 mars 2016, peu après les attentats du 22 mars 2016, les ministres de la Justice et de l'Intérieur de l'Union européenne, ainsi que les représentants des institutions de l'Union européenne, ont fait une déclaration commune dont les lignes de force peuvent se résumer comme suit:

- combinaison des efforts nationaux dans l'enquête sur les réseaux concernés;
- importance de la directive PNR (avril 2016);
- poursuite de l'adaptation de la législation sur la lutte contre le terrorisme, les contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'espace Schengen, le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu et l'élargissement du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) aux ressortissants de pays tiers;
- mise en œuvre du plan d'action pour lutter contre le financement du terrorisme;
- lutte contre la falsification de documents;
- refonte complète des règles existantes de l'UE en matière de précurseurs d'explosifs;
- partage des informations des autorités/exploitants dans le secteur des transports;
- interopérabilité des banques de données européennes et internationales; développement d'un système européen automatisé de reconnaissance des empreintes digitales dans le cadre du SIS II;
- obtention plus rapide d'éléments de preuve numériques;

— preventie: betere vroegtijdige opsporing van radicalisering op lokaal niveau, met communicatiestrategieën ingaan tegen het discours IS, de ontwikkeling van rehabilitatieprogramma's;

— het gebruik van gezamenlijke onderzoeksteams; de instelling van een gezamenlijke verbindingsgroep van nationale deskundigen inzake terrorismebestrijding bij het Europees Centrum voor terrorismebestrijding (*European Counter Terrorism Centre – ECTC*) van Europol.

28. De lang ter discussie gestane PNR richtlijn van 27 april 2016<sup>23</sup> maakt het nu mogelijk om persoonsgegevens van passagiers op te slaan. Deze richtlijn moet binnen de twee jaar na publicatie door alle lidstaten geïmplementeerd zijn. België was één van de eerste landen om deze richtlijn om te zetten (*infra*, II.4.), waarbij het toepassingsgebied van deze richtlijn werd uitgebreid met de mogelijkheid om ook de gegevens van de gebruikers van andere transportmiddelen op te slaan en te verwerken.

29. Tijdens de vergadering van december 2016 van de Europese Raad van de ministers van Buitenlandse zaken werd een regionale strategie betreffende Syrië en Irak en de strijd tegen Da'esh aangenomen.

Heel recent is er de Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad dat de minimumvoorschriften vaststelt betreffende de definitie van misdrijven en sancties op het gebied van terroristische misdrijven, misdrijven in verband met een terroristische groepering en misdrijven in verband met terroristische activiteiten<sup>24</sup>, alsmede de maatregelen voor de bescherming en de ondersteuning van en bijstand aan terrorismeslachtoffers.

<sup>23</sup> Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en van de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR).

In Belgische wetgeving omgezet bij de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, *B.S.* 25 januari 2017.

<sup>24</sup> Publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, werving voor terrorisme, geven van training voor terrorisme, ontvangen van training voor terrorisme, reizen met terroristisch oogmerk, organiseren of anderszins faciliteren van reizen met terroristisch oogmerk, terrorismefinanciering, andere misdrijven (gekwalficeerde diefstal met het oogmerk om een van de terroristische misdrijven te plegen, afpersing met het oogmerk om een van de terroristische misdrijven te plegen, het opmaken of gebruiken van valse administratieve documenten met het oogmerk een van de terroristische misdrijven, behalve het bedreigen, te plegen).

— prévention: meilleure détection précoce de la radicalisation au niveau local, lutte contre le discours de l'EI en collaboration avec des stratégies en matière de communication, développement de programmes de réhabilitation;

— recours à des équipes d'investigation communes; mise en place d'un groupe de liaison commun d'experts nationaux en matière de lutte contre le terrorisme au Centre européen de contre-terrorisme (*European Counter Terrorism Centre – ECTC*) d'Europol.

28. La directive PNR du 27 avril 2016<sup>23</sup>, qui a fait l'objet de longues discussions, permet à présent de stocker des données à caractère personnel de passagers. Cette directive doit être mise en œuvre par tous les États membres dans les deux ans à compter de sa publication. La Belgique a été un des premiers pays à transposer cette directive (*infra*, II.4.), en élargissant le champ d'application de celle-ci par la possibilité de stocker et traiter également les données des usagers d'autres moyens de transport.

29. Au cours de la réunion du Conseil européen des ministres des Affaires étrangères tenue en décembre 2016, une stratégie régionale a été adoptée au sujet de la Syrie et de l'Irak et de la lutte contre Daech.

Plus récemment, citons 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 qui établit les règles minimales concernant la définition des infractions et sanctions pénales dans le domaine des infractions terroristes, des infractions liées à un groupe terroriste et des infractions liées à des activités terroristes<sup>24</sup>, ainsi que des mesures pour la protection, le soutien et l'assistance à apporter aux victimes du terrorisme.

<sup>23</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).

Transposée en droit belge par la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *Moniteur belge* du 25 janvier 2017.

<sup>24</sup> La provocation publique à commettre une infraction terroriste, le recrutement pour le terrorisme, le fait de dispenser ou de recevoir un entraînement au terrorisme, le fait de voyager à des fins de terrorisme, le fait d'organiser ou de faciliter de quelque autre manière des voyages à des fins de terrorisme, le financement du terrorisme, autres infractions (vol qualifié en vue de commettre l'une des infractions terroristes, l'extorsion en vue de commettre l'une des infractions terroristes, l'établissement ou l'usage de faux documents administratifs en vue de commettre l'une des infractions terroristes, sauf la menace).



Op 9 juni 2016 werd – op aanbrengen van België – door de Raad het voorstel “Conclusies van de Raad van de Europese Unie over het verbeteren van de strafrechtpleging in de cyberruimte” (Doc. Cons. 10007/16)<sup>25</sup> goedgekeurd. Deze conclusies zijn er in het bijzonder op gericht om de problematiek van de samenwerking met internetproviders met betrekking tot het gerechtelijk onderzoek op te lossen door de toegang tot deze gegevens in een gerechtelijk onderzoek mogelijk te maken. Een rapport van de Commissie wordt tegen juni 2017 verwacht.

30. Het niet verder doorvoeren van het geplande Europese indexstelsel (*European Police Record Index System*), is een gemiste kans om het mogelijk te maken dat één lidstaat makkelijk relevante informatie zou kunnen lokaliseren en opvragen in een andere lidstaat.

### Bijzondere aspecten

#### *Europol*

31. Europol<sup>26</sup> is de informatie hub voor de 28 EU lidstaten.

Sommige lidstaten werken loyaal mee met Europol. Het blijft echter jammer dat de bijdrage van andere lidstaten van de EU aan Europol i.v.m. FTF, ook na de aanslagen in Parijs en in Brussel, nog steeds geen afspiegeling is van de omvang van de actuele dreiging. Deze variabele participatie schaadt het goed functioneren en de effectiviteit van Europol.

Iedere lidstaat beschikt over een LO-desk bij Europol en deze telt volgens het organieke kader 1HCP, 1CP en 1HINP. Vandaag is er enkel één HCP actief.

Er is een nieuw koninklijk besluit ter vervanging van het koninklijk besluit van 3 april 2013 in de maak dat erin voorziet dat de LO's bij Europol (en Interpol) voortaan contactambtenaren<sup>27</sup> worden genoemd.

<sup>25</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10007-2016-INIT/nl/pdf>.

<sup>26</sup> Besluit 2009/371/JBZ van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) van 6 april 2009, *PB L 121/37* van 15 mei 2009.

Europol beschikt over een aantal eigen systemen (informatiesysteem, analysebestanden) en diensten. Elke lidstaat van de EU heeft een LO desk bij Europol in Den Haag.

<sup>27</sup> Dit houdt een onderscheid in wat de status van de betrokkenen betreft, maar heeft geen impact op hun operationele werking. Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie.

Le 9 juin 2016 – à l’initiative de la Belgique – le Conseil a adopté la proposition de “Conclusions du Conseil de l’Union européenne sur l’amélioration de la justice pénale dans le cyberspace” (Doc. Cons. 10007/16)<sup>25</sup>. Ces conclusions visent tout particulièrement à résoudre la problématique de la coopération avec les fournisseurs d’internet en ce qui concerne l’enquête judiciaire en autorisant l’accès à ces données dans le cadre d’une enquête judiciaire. Un rapport de la Commission est attendu pour juin 2017.

30. Le fait de ne pas avoir poursuivi la mise en œuvre du système européen prévu d’information sur les registres de la police (*European Police Record Index System*) constitue une occasion manquée de permettre à un État membre de localiser et demander facilement des informations pertinentes dans un autre État membre.

### Aspects particuliers

#### *Europol*

31. Europol<sup>26</sup> est la plateforme d’information par excellence pour les 28 États membres de l’UE.

Certains États membres collaborent en toute loyauté avec Europol. Il reste toutefois regrettable que la contribution d’autres États membres de l’UE à Europol en ce qui concerne les FTF ne soit toujours pas, même après les attentats de Paris et de Bruxelles, à la hauteur de l’ampleur de la menace actuelle. Cette participation variable nuit au bon fonctionnement et à l’efficacité d’Europol.

Chaque État membre dispose, auprès d’Europol, d’un *LO-desk* qui compte, selon le cadre organique, 1 CDP, 1 CP et 1 INPP. Aujourd’hui, seul un CDP y est actif.

Un nouvel arrêté royal est en préparation en vue de remplacer l’arrêté royal du 3 avril 2013, qui prévoit que les OL auprès d’Europol (et d’Interpol) seront désormais appelés fonctionnaires de contact<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10007-2016-INIT/nl/pdf>.

<sup>26</sup> Décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l’Office européen de police (Europol), *JO L 121/37* du 15 mai 2009.

Europol dispose d’un certain nombre de services et de systèmes qui lui sont propres (système d’information, fichiers d’analyse). Chaque État membre de l’Union européenne dispose d’un *LO-desk* auprès d’Europol à La Haye.

<sup>27</sup> Cela implique une différence au niveau du statut des intéressés, mais cela n’a aucun impact sur leur fonctionnement opérationnel. Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire principal, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale.

32. Waar begin 2015 slechts 15 EU-lidstaten (ook België) waren aangesloten op de specifieke Europol SIENA-terrorismebestrijdingsconfiguratie zijn nu 25 lidstaten hierop aangesloten.

33. Elk jaar publiceert Europol, met inbreng van Eurojust, een dreigingsanalyse terrorisme (TE-SAT).

34. Het zogenaamde Focal Point “Hydra”<sup>28</sup> is een Europol-analyse bestand inzake terrorisme, waarbij België blijkbaar één van de sterkere aanbrengrers is van informatie.

35. In juli 2015 werd bij Europol de zogenaamde *European Union Internet Referral Unit* (EU IRU) opgericht om in samenwerking met de private sector een volwaardig respons te genereren betreffende het op internet promoten van terrorisme en gewelddadig extremisme en om in deze bijstand te verlenen aan de lidstaten van de EU<sup>29</sup>.

36. Het zou de positie van Europol versterken moest Europol “HITS” ingevolge controles in uitvoering van artikel 36 Schengen<sup>30</sup> ook aan andere geïnteresseerde lidstaten kunnen meedelen. Eigenaardig genoeg mag Europol nog steeds geen delen van SIS-II downloaden of kopiëren<sup>31</sup>.

37. Onmiddellijk na de aanslagen van 13 november 2015 werd het “*Europol’s emergency response team*” opgericht, met als doel om na aanslagen onmiddellijk experts van de betrokken landen in één team te laten samenwerken om aldus de acties in die lidstaten te ondersteunen.

38. Het Europol werkprogramma 2016 voorziet in de verbetering van de toegang tot grootschalige databanken zoals SIS-II, VIS en Eurodac.

32. Alors que début 2015 seuls 15 États membres de l’UE (dont la Belgique) étaient connectés à la configuration spécifique prévue pour la lutte contre le terrorisme dans l’application de réseau d’échange sécurisé d’informations SIENA d’Europol, à présent 25 États membres sont connectés.

33. Chaque année, Europol publie, avec la contribution d’Eurojust, une analyse de la menace terroriste (TE-SAT).

34. Le *Focal Point* “Hydra”<sup>28</sup> est un fichier d’analyse d’Europol en matière de terrorisme où la Belgique joue visiblement un rôle de premier plan en termes d’apport d’informations.

35. En juillet 2015, l’unité de référence Internet pour l’Union européenne (*European Union Internet Referral Unit – EU IRU*) a été créée au sein d’Europol pour apporter, en collaboration avec le secteur privé, une réponse adéquate à la promotion du terrorisme et de l’extrémisme violent sur Internet et pour prêter assistance aux États membres de l’Union européenne<sup>29</sup> en la matière.

36. Si Europol pouvait communiquer les “HITS” découlant des contrôles qu’il effectue en exécution de l’article 36 de l’accord de Schengen<sup>30</sup> aux autres États membres, il renforcerait sa position. Assez bizarrement, Europol ne peut toujours pas télécharger, ni copier des parties du SIS-II<sup>31</sup>.

37. L’Équipe d’intervention d’urgence d’Europol a été créée immédiatement après les attentats du 13 novembre 2015, dans le but de faire coopérer, immédiatement après les attentats, des experts des pays concernés au sein d’une même équipe en vue d’appuyer ainsi les actions menées dans les États membres.

38. Le programme de travail 2016 d’Europol prévoit d’améliorer l’accès aux toutes grandes bases de données, comme SIS-II, VIS et Eurodac.

<sup>28</sup> <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects>.

<sup>29</sup> Schriftelijk antwoord van de heer Rob Wainwright, directeur van Europol, op vragen van de onderzoekscommissie (september 2016).

<sup>30</sup> Dit betreft vragen tot al dan niet discrete controle gebaseerd op basis van artikel 36 van het Schengen Besluit van 28 december 2001 (en de Verordening 1272/2012 van de Raad van 20 december 2002), op vraag van één van de lidstaten van Schengen.

<sup>31</sup> Hoorzitting met de heer Rob Wainwright directeur van Europol, 14 december 2016. Zie ook: Stand van de uitvoering van de verklaring van de Europese Raad, JAI 186 (6785/16).

<sup>28</sup> <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects>.

<sup>29</sup> Réponse écrite de M. Rob Wainwright, directeur d’Europol, à des questions de la commission d’enquête (septembre 2016).

<sup>30</sup> Cela concerne des demandes de contrôle, discret ou pas, sur la base de l’art. 36 de la Décision Schengen du 28 décembre 2001 (et du Règlement 1272/2012 du Conseil du 20 décembre 2002), à la demande d’un des États membres de Schengen.

<sup>31</sup> Audition de M. Rob Wainwright directeur d’Europol, 14 décembre 2016. Voir également État de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration des membres du Conseil européen, JAI 186 (6785/16).

Europol is ondertussen gestart met de uitvoering van de conclusies van de Raad van 20 november 2015 om systematische kruiscontroles te verrichten tussen de Europol-databanken en het SIS-II.

39. Op 4 december 2015 hebben Frontex, Europol en Eurojust een nieuwe Operationele overeenkomst ondertekend<sup>32</sup> teneinde de samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminele activiteiten te intensiveren door de uitwisseling van informatie, waaronder persoonsgegevens over verdachte misdadigers en door het gezamenlijk plannen van operationele activiteiten.

40. Op 7 december 2015 werd bij Europol in de nasleep van de aanslagen van 13 november 2015 in Parijs en op verzoek van de Franse autoriteiten de *task force Fraternité* opgericht (waarvan België ook deel van uitmaakt) om de diverse onderzoeksinstanties op lange termijn bij te staan.

Europol leverde ook directe ondersteuning aan de Belgische politie na de aanslagen in Brussel van 22 maart 2016 (bij uitbreiding van de *task force Fraternité*).

41. Op 1 januari 2016 werd bij Europol het Europees Centrum voor terrorismebestrijding (ECTC)<sup>33</sup> gelanceerd.

Binnen het ECTC werd een *task force* opgericht, zijnde een "joint liaison team"<sup>34</sup> om de LO's van de lidstaten toe te laten op permanente wijze na te gaan welke informatie er voorhanden is en om op basis daarvan beslissingen te nemen over de analyse-activiteiten en gezamenlijke onderzoeken waarop men zich dient te focussen. Er werd vanaf 1 oktober 2016 een inspecteur toegevoegd aan de Belgische LO bij Europol. België streeft naar het slagkrachtiger maken van dit JLT<sup>35</sup>.

42. Vanaf maart 2016 ondersteunt Europol actief de zogenaamde hot-spot controles in de Zuidere lidstaten van de EU, bij het screenen van aankomende migranten. In dezelfde periode start bij Europol ook het *Joint liaison team* (JLT), zijnde een netwerk met inbreng van antiterrorisme experts van de lidstaten.

<sup>32</sup> Ingevolge een beslissing van de Raad van Bestuur van Frontex van 17 december 2015 mag Frontex de door de lidstaten verkregen persoonsgegevens verwerken tijdens of in het kader van gezamenlijke projecten.

<sup>33</sup> Zie: Stand van de uitvoering van de verklaring van de Europese Raad, JAI 186 (6785/16).

<sup>34</sup> Joint statement van de Raad van ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 24 maart 2016.

<sup>35</sup> Overgezonden schriftelijk antwoord van de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen.

Dans l'intervalle, Europol a commencé à mettre en œuvre les conclusions du Conseil du 20 novembre 2015 en vue de mener des contrôles croisés systématiques entre les bases de données d'Europol et le SIS-II.

39. Le 4 décembre 2015, Frontex, Europol et Eurojust ont signé un nouvel accord de coopération opérationnelle<sup>32</sup> en vue d'intensifier leur collaboration dans la lutte contre la criminalité transfrontalière par l'échange d'informations, notamment les données personnelles de malfaiteurs suspects, et par la préparation en commun d'activités opérationnelles.

40. Le 7 décembre 2015, à la suite des attentats du 13 novembre 2015 à Paris et à la demande des autorités françaises, la *task force Fraternité* a été créée dans le giron d'Europol afin d'assister à long terme les différents organismes d'investigation. La Belgique fait également partie de cette *task force*.

Europol a également fourni un appui direct à la police belge après les attentats commis à Bruxelles le 22 mars 2016 (en étendant la *task force Fraternité*).

41. Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le Centre européen de contre-terrorisme (ECTC)<sup>33</sup> a été lancé par Europol.

Une *task force* a été créée au sein de l'ECTC. Il s'agit d'une "joint liaison team"<sup>34</sup> dont le but est de permettre aux OL des États membres de contrôler en permanence quelles sont les informations disponibles et de prendre sur cette base des décisions quant aux activités d'analyse et aux enquêtes conjointes sur lesquelles il y a lieu de se concentrer. Le 1<sup>er</sup> octobre 2016, un inspecteur a été adjoint à l'OL belge auprès d'Europol. La Belgique entend renforcer l'efficacité de cette JLT<sup>35</sup>.

42. Depuis mars 2016, Europol soutient activement les contrôles effectués dans les *hot spots* établis dans les États membres du sud de l'UE en vue de contrôler l'identité des migrants arrivant aux portes de l'UE. Europol a lancé également durant cette période la "Joint liaison team" (JLT), c'est-à-dire un réseau d'experts en contre-terrorisme issus des États membres.

<sup>32</sup> À la suite d'une décision du Conseil d'administration de Frontex du 17 décembre 2015, Frontex peut traiter les données personnelles obtenues par les États membres lors ou dans le cadre de projets communs.

<sup>33</sup> Voir: État de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration des membres du Conseil européen, JAI 186 (6785/16).

<sup>34</sup> Joint Statement du Conseil des ministres de l'Intérieur et de la Justice du 24 mars 2016.

<sup>35</sup> Réponse écrite envoyée par M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments.

43. Europol heeft sinds mei 2016 de mogelijkheid om terreurpropaganda snel van het Internet te verwijderen. Dit levert in de praktijk nogal wat controverses en discussies op, vooral omdat de gegevens die via het internet worden verspreid buiten het bereik van de (Belgische) overheden worden opgeslagen en verwerkt. Dit is vooral het geval bij gegevens die worden gegenereerd of opgeslagen door actoren die vanuit derde landen opereren waarmee ingevolge politieke of juridische oorzaken niet kan worden samengewerkt of die zich in de zogenaamde “cloud” situeren.

Het blijft derhalve een aandachtspunt naar de toekomst toe.

44. Het Europees Parlement is in mei 2016 akkoord gegaan om de bevoegdheden van Europol op het gebied van informatie-uitwisseling uit te breiden. Hierover moet nog wel de nodige regelgeving uitgewerkt en goedgekeurd worden.

#### *Eurojust*

45. Eurojust<sup>36</sup> ondersteunt en coördineert een stijgend aantal terrorismeonderzoeken aangebracht door de parketten van de lidstaten van de EU.

46. Ingevolge besluit 2005/671/JBZ van de Raad moet de aan Eurojust verstrekte informatie gegevens bevatten over ALLE vervolgingen en veroordelingen voor strafbare feiten van terroristische aard, alsook informatie over de specifieke omstandigheden van deze strafbare feiten, verbanden met andere relevante zaken, verzoeken om wederzijdse rechtshulp en informatie over de uitvoering van dergelijke verzoeken. Voor de navolgende analyse gebruikt Eurojust het Terrorism Convictions Monitor (TCM) systeem.

#### *SIS-II (Schengen Information System)*

47. Nu het SIS II voluit operationeel is geworden, zijn er ondertussen al andere verbeteringen in de maak, zoals het creëren van de mogelijkheid tot opname en vergelijking van vingerafdrukken.

<sup>36</sup> Besluit 2002/187/JBZ van de Raad van 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken (PB L 63/1 van 6 maart 2002); gewijzigd bij Besluit 2003/659/JBZ van de Raad van 18 juni 2003. Besluit 2009/426/JBZ van de Raad van 16 december 2008 inzake het versterken van Eurojust en tot wijziging van Besluit 2002/187/JBZ betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, PB L 138/14 van 4 juni 2009. Eurojust is een netwerk van de vervolgingsautoriteiten van alle 28 EU lidstaten.

43. Depuis mai 2016, Europol a la possibilité d’effacer rapidement des contenus internet faisant l’apologie du terrorisme, ce qui suscite en pratique de nombreuses discussions et controverses, surtout parce que les données diffusées par le biais de l’internet sont stockées et traitées hors d’atteinte des autorités (belges). C’est surtout le cas pour les données qui sont générées ou stockées par des acteurs opérant depuis des pays tiers avec lesquels il n’est pas possible de collaborer pour des motifs politiques ou juridiques, ou qui se situent dans le “cloud”.

Il faudra dès lors rester attentif à cette question dans le futur.

44. En mai 2016, le Parlement européen a donné son feu vert à l’élargissement des compétences d’Europol en matière d’échange d’informations. La réglementation nécessaire à cet effet doit toutefois encore être élaborée et approuvée.

#### *Eurojust*

45. Eurojust<sup>36</sup> soutient et coordonne un nombre croissant d’enquêtes de terrorisme soumises par les parquets des États membres de l’Union européenne.

46. Par suite de la décision 2005/671/JAI du Conseil, les décisions communiquées à Eurojust doivent inclure des données relatives à TOUTES les poursuites et condamnations liées à des infractions terroristes, ainsi que des informations sur les circonstances particulières de ces infractions, les liens avec d’autres affaires connexes, les demandes d’entraide judiciaire et des informations sur l’exécution de telles demandes. Pour l’analyse qui s’ensuit, Eurojust utilise l’outil de suivi des condamnations pour terrorisme (TCM).

#### *SIS-II (Schengen Information System)*

47. Le SIS II étant aujourd’hui totalement opérationnel, de nouvelles améliorations sont en préparation. Il s’agit, par exemple, de la création de la possibilité d’enregistrer et de comparer les empreintes digitales.

<sup>36</sup> Décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité (JO L 63/1 du 6 mars 2002); modifiée par la Décision 2003/659/JAI du Conseil du 18 juin 2003. Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d’Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JO L 138/14 du 4 juin 2009. Eurojust est un réseau regroupant les autorités de poursuite des 28 États membres de l’UE.

Hoewel het SIS-II systeem al 90.000 vingerafdrukken bevat, is er nog geen zoekfunctie voor vingerafdrukken voorhanden.

Toegang tot foto's en vingerafdrukken is alleen mogelijk om bij twijfel een identiteit te bevestigen<sup>37</sup>.

De Commissie heeft op 29 februari 2016 een voorstel ingediend om aan dit euvel te verhelpen.

Omdat heel wat FTF's in EU-lidstaten woonachtig zijn of er verblijven, zijn sedert 7 april 2017 de Schengen controles verscherpt. De grenspolitie moet voortaan aan de EU buitengrenzen (dus ook op de Belgische internationale luchthavens, stations en havens) in de politionele gegevensbanken nagaan of een persoon al dan niet gesignaleerd is, ongeacht of hij/zij al dan niet in de EU woonachtig is.

48. Europol mag nog steeds geen gegevens vanuit het SIS-II downloaden of kopiëren<sup>38</sup>, wat een beperking tot gevolg heeft voor de analysecapaciteit van Europol. Overeenkomstig de SIS-II rechtsinstrumenten kan Europol geen signaleringen in het SIS-II opnemen en heeft het geen toegang tot signaleringen met betrekking tot vermiste personen of weigering van toegang tot c.q. verblijf op het grondgebied van een lidstaat.

49. Belangrijk voor het evalueren van de door Belgische politie gedane Schengen signaleringen is het feit dat de mogelijkheid werd gecreëerd om aan de artikel 36.2 SIS-signaleringen<sup>39</sup> een thema/ motief of een mogelijkheid tot onmiddellijke contact name met het seinende land bij aantreffen van de persoon (*action immédiate*) toe te voegen<sup>40</sup>.

Deze mogelijkheid werd intern door de Belgische de politie bevestigd<sup>41</sup>, maar werd pas verplicht bij signalering FTF-categorie 1 op basis van een met vijf maanden vertraging (22 augustus 2015) gepubliceerde

Bien que le système SIS II contienne 90 000 empreintes digitales, il n'est encore doté d'aucune fonction de recherche d'empreintes digitales.

L'accès aux photos et aux empreintes digitales n'est possible que pour confirmer une identité en cas de doute<sup>37</sup>.

Le 29 février 2016, la Commission a présenté une proposition afin de remédier à cette situation.

Étant donné que de nombreux FTF sont domiciliés ou résident dans des États membres de l'UE, les contrôles Schengen ont été renforcés depuis le 7 avril 2017. La police des frontières doit dorénavant contrôler aux frontières extérieures de l'UE (c'est-à-dire également dans les aéroports, gares et ports internationaux belges), en se fondant sur les banques de données policières, si une personne fait ou non l'objet d'un signalement, qu'elle soit domiciliée ou non dans l'Union européenne.

48. Europol ne peut pas encore télécharger ou copier des données à partir du SIS-II<sup>38</sup>, ce qui limite les capacités d'Europol. Conformément aux instruments juridiques du SIS-II, Europol ne peut enregistrer aucun signalement dans le SIS-II et n'a pas accès aux signalements relatifs aux personnes disparues ou aux refus d'accéder ou de séjourner sur le territoire d'un État membre.

49. Dans le cadre de l'évaluation des signalements Schengen émis par la police belge, il importe de souligner qu'il est désormais possible d'ajouter un thème / motif ou une possibilité de prise de contact immédiate avec le pays signalant lorsque la personne est trouvée (*action immédiate*) à l'article 36.2 relatif aux signalements SIS<sup>39-40</sup>.

Cette possibilité a été confirmée au sein de la police belge<sup>41</sup>, mais n'était obligatoire qu'en cas de signalement de FTF de catégorie 1, en vertu d'une note publiée avec cinq mois de retard (22 août 2015) par la Direction

<sup>37</sup> Verordening (EG) nr. 1987/2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), PB L 381 van 28 december 2006, blz. 4; Besluit 2007/533/JBZ betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), PB L 205 van 7 augustus 2007, blz. 63.

<sup>38</sup> Hoorzitting met de heer Rob Wainwright directeur van Europol, 14 december 2016; en Stand van de uitvoering van de verklaring van de Europese Raad, JAI 186 (6785/16).

<sup>39</sup> De voorbije jaren heeft België ongeveer 900 signaleringen gelanceerd en zijn er nog 800 actief. Overzicht van de genomen beleidsmaatregelen, overgezonden door de heer Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen.

<sup>40</sup> EU publicatieblad van 18 februari 2015.

<sup>41</sup> Intern infoblad politie van 23 maart 2015.

<sup>37</sup> Règlement (CE) n° 1987/2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO L n° 381 du 28 décembre 2006, p. 4; Décision 2007/533/JAI sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO L 205 du 7 août 2007, p. 63.

<sup>38</sup> Audition de M. Rob Wainwright directeur d'Europol, 14 décembre 2016; et état de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration du Conseil européen, JAI 186 (6785/16).

<sup>39</sup> Au cours des dernières années, la Belgique a lancé environ 900 signalements, dont 800 sont encore actifs. Aperçu des mesures politiques prises, transmis par M. Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments.

<sup>40</sup> JO de l'UE du 18 Février 2015.

<sup>41</sup> Journal d'informations interne de la police du 23 mars 2015.

nota van de Algemene directie gerechtelijke politie. Naar verluidt zou deze verplichting nu ook opgenomen worden in een nieuwe COL uitgaande van het college van procureurs-generaal.

De VSSE was tot voor kort niet enthousiast om artikel 36.3 (SIS Schengen) signaleringen te gebruiken. Er zijn sedert 2016 besprekingen aan de gang tussen de federale politie en de VSSE om de zogenaamde artikel 36.3 signaleringen uitgaande van de VSSE actiever te implementeren<sup>42</sup>.

België heeft haar actieplan<sup>43</sup> in mei 2016 overgezonden aan het Raadssecretariaat en aan de EU-Commissie. De Commissie heeft in november 2016 laten weten dat het actieplan adequaat is maar heeft nog een aantal bijkomende vragen gesteld. Omdat er tijdens een Schengen evaluatie "serious deficiencies"<sup>44</sup> aan het licht zijn gekomen, werd in oktober 2016 een "revisit" uitgevoerd. Inmiddels is de wetgeving overeenkomstig de Schengen-voorschriften aangepast, is er een omvattend veiligheidsplan rond SIS-II opgesteld en zijn de bindingen tussen het nationaal Schengen informatiesysteem (NSIS) en de ANG versterkt.

50. HIT's op basis van artikel 36.2 geven, zo blijkt ook uit dit onderzoek, in het controlerende land niet steeds aanleiding tot gewenste reacties en dit vooral ingevolge het feit dat een signalering met vraag om discrete controle, alles behalve discreet verloopt.

#### *Gemeenschappelijk gebruik van de verbindingsofficieren (LO's)*

51. De federale politie heeft meerdere LO's in het buitenland gestationeerd. Deze werken occasioneel ook voor de Belgische inlichtingen- en veiligheidsdiensten die niet zelf over LO's beschikken.

<sup>42</sup> Overzicht van de genomen beleidsmaatregelen, overgezonden door de heer Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen.

<sup>43</sup> Dit actieplan houdt in: een versterking van de politie op de luchthavens (190 bijkomende FTE), bijkomende opleidingen en trainingen van grenswachters, API/PNR operationeel eind 2017, versterking van controles van privévluchten, visa procedures in overeenstemming met de EU Visa Code.

<sup>44</sup> Aanbevelingen Scheval Inspectie SIS II van 4 november 2015. België moest 32 aanbevelingen uitvoeren. Betrof vooral de opgelopen vertraging, de link met de ANG, procedures voor post-HIT situaties en de link met ANPR toepassingen.

générale de la police judiciaire. Cette obligation figurerait désormais aussi dans une nouvelle circulaire COL émanant du Collège des procureurs généraux.

Jusqu'il y a peu, la VSSE n'était pas enthousiaste à l'idée de recourir à l'article 36.3 (SIS Schengen) relatif aux signalements. Depuis 2016, des discussions sont en cours entre la police fédérale et la VSSE en vue d'implémenter plus activement l'article 36.3 relatif aux signalements émanant de la VSSE<sup>42</sup>.

En mai 2016, la Belgique a transmis son plan d'action<sup>43</sup> au secrétariat du Conseil et à la Commission européenne. La Commission a communiqué en novembre 2016 que le plan d'action était adéquat mais elle a encore posé un certain nombre de questions supplémentaires. Dès lors que de "serious deficiencies"<sup>44</sup> sont apparues lors d'une évaluation Schengen, une nouvelle évaluation a eu lieu en octobre 2016. Dans l'intervalle, la législation a été adaptée conformément aux prescriptions Schengen, un plan de sécurité global relatif à SIS-II a été élaboré et les liens entre le Système d'informations national Schengen (SINS) et la BNG ont été consolidés.

50. Il ressort également de cette enquête que les réponses positives obtenues sur la base de l'article 36.2 ne donnent pas toujours lieu aux réactions souhaitées dans le pays où a lieu le contrôle, en raison notamment du fait que les signalements aux fins de contrôles discrets se déroulent de manière tout sauf discrète.

#### *Utilisation commune des officiers de liaison (OL)*

51. La police fédérale a stationné plusieurs officiers de liaison à l'étranger. Ces derniers travaillent également occasionnellement pour les services belges de renseignement et de sécurité qui ne disposent pas de leurs propres officiers de liaison.

<sup>42</sup> On en compte aujourd'hui trois. Aperçu des mesures politiques prises, transmis par M. Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments.

<sup>43</sup> Ce plan d'action implique: un renforcement de la police dans les aéroports (190 ETP supplémentaires), formations et entraînements supplémentaires des garde-frontières, API/PNR opérationnels fin 2017, renforcement des contrôles des vols privés, mise en conformité des procédures de visa avec le Code des Visas de l'UE.

<sup>44</sup> Recommandations Inspection SIS II du 4 novembre 2015. La Belgique devait exécuter 32 recommandations. Celles-ci concernaient surtout le retard accumulé, le lien avec la BNG, les procédures en cas de situations post-HIT et le lien avec les applications LAPI.

52. De LO's worden in het algemeen aangestuurd door de directie van de internationale politiesamenwerking (CGI). De operationele samenwerking met de Belgische politie- en justitiediensten is de verantwoordelijkheid van elke dienst afzonderlijk. Verscheidene hoorzittingen hebben aangetoond dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is hoe en door wie de LO's worden ingeschakeld en aangestuurd (CGI, DJSOC/Terro, FGP's, lokale politie), zeker in die gevallen waar een onderlinge coördinatie tussen de betrokken diensten aangewezen is.

Omgekeerd is gebleken dat de LO (in Turkije) zelf, naast de verplichting om systematisch de CGI in te lichten, een specifiek contactpunt binnen de Belgische politie koos, wat op zich een voorafname inhield van een verwachte terrorisme gerelateerde samenwerking (DJSOC/Terro). Ook is gebleken dat de kennis van de taal van het land waar men werkzaam is een meerwaarde biedt. Het is derhalve aangewezen om hiermee bij selectieprocedures (selectie tussen gelijkwaardige kandidaten) rekening te houden. Alleszins is het noodzakelijk dat de medewerkers van de LO de taal van het werkgebied beheersen.

53. Het gemeenschappelijk gebruik van LO's werd voor de lidstaten van de EU al mogelijk gemaakt door een EU besluit van 2003<sup>45</sup>.

Hetzelfde geldt door de uitvoeringsafspraken met betrekking tot het gezamenlijk gebruik van het netwerk van verbindingsofficieren, getekend op 29 april 2011 door de ministers van Justitie, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken van de drie Benelux-landen. Deze afspraak werd in 2014<sup>46</sup> ondertekend en gevolgd door een werkafspraken tussen de chefs van de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse politiediensten. (*infra*, IX.).

54. Er is nood aan meer duidelijkheid en rechtlijnigheid wat de buitenlandse diensten betreft, om reden dat die in de praktijk zelf contact opnemen met Belgische inlichtingen – en veiligheidsdiensten en vaak op meerdere fronten actief zijn, wat coördinatieproblemen tot gevolg heeft voor de Belgische diensten onderling.

<sup>45</sup> Besluit 5003/170/JBZ van 27 februari 2003 betreffende het gezamenlijk gebruik van verbindingsofficieren die gedetacheerd zijn door de rechtshandhaving autoriteiten van de lidstaten. Ministeriële omzendbrief van 12 maart 2003 betreffende de Belgische politievertegenwoordigers van de geïntegreerde politie in het buitenland (niet gepubliceerd) en addendum.

<sup>46</sup> Op 16 januari door de Belgische Commissaris-generaal en de Nederlandse korpschef ondertekend.

52. Les OL sont généralement dirigés par la Direction générale de la coopération policière internationale (CGI). La coopération opérationnelle avec les services de police et de justice belges relève de la responsabilité de chaque service séparément. Il est ressorti de plusieurs auditions que, dans la pratique, on ne sait pas toujours clairement comment ni par qui les OL sont utilisés et dirigés (CGI, DJSOC Terro, PJF, police locale), *a fortiori* dans les cas où une coordination s'indique entre les services concernés.

En revanche, il est apparu que l'OL (en Turquie), outre l'obligation d'informer systématiquement la CGI, choisissait lui-même un point de contact spécifique au sein de la police, ce qui constituait en soi une préfiguration d'une collaboration liée au terrorisme telle qu'elle était attendue (DJSOC Terro). Il est également apparu que la connaissance de la langue du pays où l'on est actif offre une plus-value. Il s'indique par conséquent d'en tenir compte lors des procédures de sélection (sélection entre candidats équivalents). Il est en tout cas nécessaire que les collaborateurs de l'OL maîtrisent la langue de la zone d'activité.

53. L'utilisation commune des OL avait déjà été rendue possible pour les États membres de l'UE par une décision de l'Union européenne de 2003<sup>45</sup>.

La mesure d'exécution relative à l'utilisation commune du réseau des officiers de liaison, signée le 29 avril 2011 par les ministres de la Justice, des Affaires étrangères et de l'Intérieur des trois pays du Benelux, poursuit le même objectif. Cette mesure a été signée en 2014<sup>46</sup> et suivie par un accord de répartition du travail entre les chefs de police néerlandaise, belge et luxembourgeoise. (*infra*, IX.).

54. Il faudrait plus de clarté et davantage de cohérence en ce qui concerne les services étrangers, car dans la pratique, ils prennent eux-mêmes contact avec les services de renseignement et de sécurité belges et sont souvent actifs sur plusieurs fronts, ce qui entraîne des problèmes de coordination pour les services belges.

<sup>45</sup> Décision 2003/170/JAI du 27 février 2003 relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des États membres. Circulaire ministérielle du 12 mars 2003 relative aux représentants belges de la police intégrée à l'étranger (non publiée) et addendum.

<sup>46</sup> Signé le 16 janvier 2014 par la Commissaire générale belge et par le chef de corps néerlandais.

*Gemeenschappelijke onderzoeksteams (Joint investigation team: JIT)*<sup>47</sup>

55. Na de aanslagen in Parijs en in Brussel werd tussen de respectieve onderzoeksdiensten een JIT opgezet. Dit heeft de samenwerking sterk bevorderd maar heeft ook aanleiding gegeven tot specifieke problemen, omdat het parket in Parijs met heel wat Belgische informatie naar de pers gegaan, wat in België ongebruikelijk is en bepaalde onderzoeksverrichtingen en interventies heeft verstoord (*infra*, IX.).

#### *Andere regelgeving voor informatie-uitwisseling*

56. Het regelgevend kader voor de grensoverschrijdende internationale uitwisseling van informatie is de laatste jaren grondig gewijzigd en werd geharmoniseerd op basis van belangrijke nieuwe Europese instrumenten en Europese regelgeving.

In het kader van de Prüm-samenwerking<sup>48</sup> (2008) wordt meer en meer gebruik gemaakt van een mechanisme voor gegevensuitwisseling waarmee de lidstaten elkaar ten behoeve van rechtshandhaving en terrorismebestrijding toegang verlenen tot hun databanken met forensische biometrische gegevens (DNA, vingerafdrukken) en tot hun voertuigregistratiegegevens. Deze akkoorden maken het mogelijk om biometrische gegevens en eigenaars van voertuigen individueel of in bulk uit te wisselen. België is evenwel traag in het implementeren ervan omwille van interne organisatorische (geen centraal alles monitorend instituut) en budgettaire redenen.

Deze vertraging wekt des te meer verwondering op omdat België één van de trekkende landen was om de Prüm-akkoorden te initiëren.

Het Zweeds kaderbesluit<sup>49</sup> van 2006 is de basis voor het rechtstreeks informatie uitwisselen tussen politiediensten.

<sup>47</sup> EU overeenkomst van 29 mei 2000 (artikel 13).  
Wet van 9 december 2004 betreffende de internationale politieële verstrekking van gegevens van persoonlijke aard en informatie met gerechtelijke finaliteit, de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering, *B.S.* 24 december 2004.

<sup>48</sup> Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, PB L 210/1 van 6 augustus 2008.

<sup>49</sup> Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie, PB L386/89 van 29 december 2006.

*Équipes communes d'enquête (Joint investigation team: JIT)*<sup>47</sup>

55. Après les attentats de Paris et de Bruxelles, une équipe commune d'enquête (JIT) a été mise en place entre les services d'enquête respectifs. Cela a considérablement favorisé la coopération, tout en donnant lieu à des problèmes spécifiques, dès lors que le parquet de Paris a communiqué de nombreuses informations belges à la presse, ce qui est inhabituel en Belgique et a perturbé certaines investigations et interventions (*infra*, IX.).

#### *Autre réglementation pour l'échange d'informations*

56. Au cours des dernières années, le cadre réglementaire concernant l'échange international transfrontalier d'informations a subi de profondes modifications et a été harmonisé sur la base d'importants nouveaux instruments européens et réglementations européennes.

Par le mécanisme d'échange de données institué par le traité de Prüm<sup>48</sup> (2008), les États membres s'accordent de plus en plus un accès mutuel à leurs bases de données biométriques de police scientifique (profils ADN, données dactyloscopiques) ainsi qu'à leurs données relatives à l'immatriculation des véhicules à des fins répressives et à des fins de lutte contre le terrorisme. Ces accords permettent d'échanger de manière individuelle ou en vrac des données biométriques et des propriétaires de véhicules. La Belgique tarde à les mettre en œuvre pour des raisons d'organisation interne (absence d'institut central contrôlant le tout) et d'ordre budgétaire.

Ce retard est d'autant plus étonnant que la Belgique avait joué un rôle de pionnier dans l'adoption des accords de Prüm.

La décision-cadre suédoise<sup>49</sup> de 2006 constitue le fondement de l'échange direct d'informations entre les services de police.

<sup>47</sup> Accord européen du 29 mai 2000 (article 13).  
Loi du 9 décembre 2004 sur la transmission policière internationale de données à caractère personnel et d'informations à finalité judiciaire, l'entraide judiciaire internationale en matière pénale et modifiant l'article 90ter du Code d'instruction criminelle, *Moniteur belge* du 24 décembre 2004.

<sup>48</sup> Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JO L 210/1 du 6 août 2008.

<sup>49</sup> Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, JO L386/89 du 29 décembre 2006.



Belangrijk, ook voor België, is het feit dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens werd uitgevaardigd, zijnde:

— de Algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens<sup>50</sup>

— de Richtlijn (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2800/977/JBZ van de Raad (richtlijn voor politie en justitie – PB van 4 mei 2016).

De verordening is op 24 mei 2016 van kracht geworden en wordt twee jaar later automatisch van toepassing, namelijk op 25 mei 2018.

De richtlijn voor politie en justitie moet uiterlijk tegen 6 mei 2018 in nationale wetgeving worden omgezet.

Voor de verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016 en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde “onthoudingsplicht”, om geen nationale wetgeving uit te vaardigen die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

57. Daarnaast zijn er ook een beperkt aantal gemeenschappelijke commissariaten aan de grens (bijvoorbeeld Doornik) en werden er heel wat bilaterale afspraken gemaakt.

58. Er is nu een initiatief in voorbereiding om één “single search interface” op te zetten voor alle databanken waartoe de lidstaten van de EU toegang hebben.

<sup>50</sup> 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), PB van 4 mei 2016.

Soulignons l'importance, pour la Belgique également, de divers actes législatifs européens pris récemment en matière de protection des données à caractère personnel, à savoir:

— le Règlement général relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données<sup>50</sup>

— la Directive (UE) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (directive police et Justice – JO du 4 mai 2016).

Le règlement est entré en vigueur le 24 mai 2016 et entrera automatiquement en application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018.

La directive police et Justice doit être transposée dans la législation nationale pour le 6 mai 2018 au plus tard.

Concernant le règlement, cela veut dire qu'à compter du 24 mai 2016 et pendant un délai de deux ans pour la mise en œuvre, il incombe aux États membres, d'une part, une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution qui s'imposent, et, d'autre part, une obligation négative, appelée “devoir d'abstention”, consistant à s'abstenir de promulguer une législation nationale susceptible de compromettre sérieusement l'objectif poursuivi par le règlement. Des principes analogues s'appliquent également à la directive.

57. En outre, il existe également un nombre limité de commissariats communs à la frontière (à Tournai par exemple) et de nombreux accords bilatéraux ont été conclus.

58. Une initiative est actuellement en préparation afin de mettre en place une interface de recherche unique pour toutes les banques de données auxquelles les États membres ont accès.

<sup>50</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO du 4 mai 2016.

### Grenscontroles

59. Op 10 februari 2015 heeft de Commissie een omvattende mededeling over de tenuitvoerlegging van de hotspots in Italië en Griekenland geformuleerd<sup>51</sup>.

60. Wat de buitengrenscontroles betreft, heeft de Commissie op 15 december 2015 een doelgerichte wijziging van de Schengengrenscodex in werking gebracht. Het voorstel strekt ertoe om door het invoeren van verplichte systematische controles aan de land-, zee- en luchtgrenzen voor burgers van de Unie en andere personen die het recht op vrij verkeer genieten, systematische controles aan de hand van de relevante databanken (hit/no-hit systeem) mogelijk te maken.

61. Tezeldertijd heeft de Commissie een voorstel ingediend betreffende de Europese grens- en kustwacht en dit betekent een significante versterking van het mandaat van Frontex. Frontex hanteert ondertussen gemeenschappelijke risico-indicatoren om aan de grenzen een tweedelijns controle in te richten<sup>52</sup>.

62. Af en toe wordt discussie gevoerd i.v.m. het inrichten van tijdelijke grenscontroles aan de binnengrenzen van de EU en deze mogelijkheid werd nu binnen Schengen opnieuw tijdelijke bevestigd en nogmaals verlengd<sup>53</sup>. Het daadwerkelijk herinvoeren van dergelijke controles is een prerogatief van de lidstaten<sup>54</sup>. Frankrijk voert (mede gebaseerd op de noodtoestand), sedert de aanslagen van 13 november 2015, nog steeds dergelijke controles uit aan de Frans-Belgische grens. Ook België plande de mogelijkheid hiertoe en nam occasioneel dergelijke maatregelen (deze maken deel uit van het door de regering na 23 november 2015 genomen 18 punten plan; *infra*, II.2.).

63. Volgens de conclusies van de Europese Raad van 20 november 2015 moet er in maart 2016 een elektronische verbinding zijn met de relevante databanken van Interpol aan alle grensovergangen aan de buitengrenzen en een automatische screening van de reisdocumenten<sup>55</sup>. Dit is omwille van technische redenen nog niet in uitvoering.

Bij deze gelegenheid dringt de EU aan op een betere kwaliteit van de gegevens en op een betere

<sup>51</sup> COM(2016) 85 final: Mededeling over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda (10 april 2016).

<sup>52</sup> Frontex: Operationalisation of common risk indicators.

<sup>53</sup> PB L 122 van 13 mei 2017.

<sup>54</sup> Artikel 25 van de Schengengrenscodex.

<sup>55</sup> Hoorzitting met de heer Jo Decuyper, hoofdcommissaris, diensthoofd *ad interim* van de luchtvaartpolitie in Zaventem, 14 december 2016.

### Contrôles aux frontières

59. Le 10 février 2015, la Commission a formulé une communication générale sur la mise en œuvre des centres de crise (*hotspots*) en Italie et en Grèce<sup>51</sup>.

60. Concernant les contrôles aux frontières extérieures, la Commission a procédé le 15 décembre 2015 à une révision ciblée du code Schengen. En instaurant des contrôles systématiques obligatoires aux frontières terrestres, maritimes et aériennes pour les citoyens de l'Union et les autres personnes jouissant du droit de circuler librement, la proposition en question vise à rendre possibles les contrôles systématiques à l'aide des banques de données pertinentes (système hit/no-hit).

61. Simultanément, la Commission a présenté une proposition relative aux gardes-frontières et aux gardes-côtes européens qui renforce significativement le mandat de Frontex. Frontex applique entre-temps des indicateurs de risque communs afin de mettre en place un contrôle de deuxième ligne aux frontières<sup>52</sup>.

62. De temps en temps, la mise en place de contrôles temporaires aux frontières intérieures de l'UE est débattue. Cette possibilité a de nouveau été confirmée temporairement et prolongée au sein de l'espace Schengen<sup>53</sup>. La réintroduction effective de tels contrôles est une prérogative des États membres<sup>54</sup>. Depuis les attentats du 13 novembre 2015, la France procède encore à ce genre de contrôles à la frontière franco-belge (en vertu notamment de l'état d'urgence). La Belgique a également prévu cette possibilité et a occasionnellement arrêté pareilles mesures (celles-ci s'inscrivent dans le cadre du plan en 18 points pris par le gouvernement après le 23 novembre 2015: *infra*, II.2.).

63. Selon les conclusions du Conseil européen du 20 novembre 2015, il doit y avoir une liaison électronique avec les banques de données pertinentes d'Interpol à chaque point de passage des frontières extérieures de l'Union, ainsi qu'un screening automatique des documents de travail à partir de mars 2016<sup>55</sup>. Pour des motifs d'ordre technique, cette mesure n'a pas encore été mise en œuvre.

Dans la foulée, l'UE demande avec insistance une meilleure qualité des données et une sensibilisation

<sup>51</sup> COM(2016) 85 final: Communication sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration (10 avril 2016).

<sup>52</sup> Frontex: mise en application des indicateurs de risque communs.

<sup>53</sup> JO L 122 du 13 mai 2017.

<sup>54</sup> Article 25 du Code Schengen.

<sup>55</sup> Audition de M. Jo Decuyper, commissaire divisionnaire, chef de service *ad interim* de la police aérienne à Zaventem, 14 décembre 2016.

bewustwording van het publiek i.v.m. de meerwaarde die de internationale samenwerking biedt (kan bieden).<sup>56</sup>

64. De Commissie heeft in december 2016 een voorstel gedaan om het Eurodac systeem uit te breiden met mogelijkheden voor gezichtsherkenning ter aanvulling van het bestaande systeem van vingerafdrukken.

65. Ook werd recent een high level expert werkgroep opgericht om meer interoperabiliteit tussen de opgezette systemen te ontwikkelen en om onder andere een “*single search interface*” te realiseren voor de bevraging van de verschillende databanken waartoe de lidstaten in de EU toegang hebben.

#### *Informatiebeveiliging en afscherming*

66. Op 7 december 2015 heeft het Luxemburgse voorzitterschap een informeel akkoord bereikt met het Europees Parlement voor gemeenschappelijke regels ter versterking van de netwerk- en informatiebeveiliging. Deze richtlijn bevat verplichtingen op het gebied van cyberbeveiliging voor exploitanten van essentiële diensten en aanbieders van digitale diensten.

67. De EU is ook op zoek naar nieuwe mogelijkheden voor het opzetten van effectieve wederzijdse rechtshulpprocessen, het vaststellen van een gemeenschappelijke aanpak met betrekking tot samenwerkingsmogelijkheden wanneer bijvoorbeeld de locatie van de gegevens of de oorsprong van een cyberaanval onbekend zijn en de vraag hoe een gemeenschappelijk kader voor samenwerking met de particuliere sector kan worden vastgesteld, in het bijzonder wat buitenlandse aanbieders van internetdiensten betreft<sup>57</sup>.

Deze maatregelen zullen in voorkomend geval voor de Belgische diensten een grote meerwaarde bieden.

68. Wat Schengen betreft, dient ook het Uitvoeringsbesluit (RU) 2017/818 van de Raad van 11 mei 2017 tot vaststelling van een aanbeveling tot verlenging van tijdelijk toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt, vermeld te worden<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Zie: Stand van de uitvoering van de verklaring van de Europese Raad, JAI 186 (6785/16).

<sup>57</sup> *Ibid.*

Zie ook brief van de ministers Maisière (Frankrijk), Cazeneuve (Frankrijk) en Kalinak (Slovakije), 7 november 2016 (JAI 899).

<sup>58</sup> PB L 122 van 13 mei 2017.

renforcée du public à la plus-value (potentielle) de la coopération internationale.<sup>56</sup>

64. En décembre 2016, la Commission a fait une proposition visant à renforcer le système Eurodac en l'équipant d'une capacité de reconnaissance faciale en complément du système actuel d'identification des empreintes digitales.

65. Un groupe de travail réunissant des experts de haut niveau a également été constitué dans le but d'accroître l'interopérabilité entre les différents systèmes mis sur pied et de réaliser notamment une “*single search interface*” pour l'interrogation des banques de données auxquelles les États membres ont accès au sein de l'UE.

#### *Sécurisation et protection des informations*

66. Le 7 décembre 2015, la présidence luxembourgeoise a conclu un accord informel avec le Parlement européen portant sur des règles communes en vue de renforcer la sécurisation des réseaux et des informations. Cet accord comprend des obligations en matière de cybersécurité pour les exploitants de services essentiels et pour les fournisseurs de services numériques.

67. L'UE est également en quête de nouvelles possibilités d'élaborer des procédures d'entraide judiciaire efficaces et de définir une approche commune concernant les possibilités de coopération lorsque, par exemple, la localisation des données ou l'origine d'une cyberattaque est inconnue. L'UE examine en outre la manière de mettre en place un cadre commun de coopération avec le secteur privé, en particulier avec les fournisseurs de services internet étrangers<sup>57</sup>.

En cas de réalisation, ces mesures représenteront une plus-value très importante pour les services belges.

68. En ce qui concerne l'espace Schengen, il faut également citer la décision d'exécution (UE) 2017/818 du Conseil du 11 mai 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Voir: État de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration des membres du Conseil européen, JAI 186 (6785/16).

<sup>57</sup> *Ibid.*

Voir aussi la lettre des ministres Maisière (France), Cazeneuve (France) et Kalinak (Slovakie), 7 novembre 2016 (JAI 899).

<sup>58</sup> JO L 122 du 13 mai 2017.

Er is ook de aanbeveling (EU) 2017/820 van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politie samenwerking in het Schengengebied<sup>59</sup>.

#### *Inlichtingen- en veiligheidsdiensten*

69. Om de samenwerking tussen de veiligheidsdiensten buiten het EU-kader te intensiveren, werkt de Groep voor terrorismebestrijding (CTG) onder leiding van Nederland aan het versterken van multilaterale uitwisselingen in “real time”. De Belgische VSSE neemt hier actief aan deel.

70. Naast de al bestaande intensieve samenwerking tussen de lidstaten van de EU heeft, op initiatief van de Franse nationale inlichtingencoördinator en onder de auspiciën van de Franse minister van Binnenlandse Zaken Cazeneuve op 1 februari 2016 in Parijs, een bijeenkomst van Europese overheidsinstanties – waaronder België- plaatsgevonden<sup>60</sup>.

#### *Bevriezen van tegoeden en economische middelen*

71. Op basis van de Verordening (EU) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met de organisaties ISIS (Da'esh) en Al Qaida, worden geregeld door de Commissie uitgevaardigde uitvoeringsverordeningen gepubliceerd die in elk van de EU landen aanleiding geven tot het telkens, op basis van een beslissing van het Sanctiecomité van de Veiligheidsraad van de VN, wijzigen van de lijst van personen, groepen en entiteiten waarvan de tegoeden en economische middelen worden bevroren.

#### *Het door België implementeren van internationale initiatieven*

72. België ratificeerde, zij het soms met vertraging, de meeste internationale verdragen van de Raad van Europa en maakte de aanpak van ratificering en terrorisme één van de prioriteiten tijdens haar voorzitterschap van 13 november 2014 tot 19 mei 2015. Ook het additioneel protocol bij de conventie van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, dat erop gericht is beter de “buitenlandse terroristische strijders” tegen te gaan, werd goedgekeurd.

73. België is, samen met meer dan 66 andere landen, lid van de Globale Coalitie tegen Da'esh.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Zie: Stand van de uitvoering van de verklaring van de Europese Raad, JAI 186 (6785/16).

Il y a aussi la recommandation (UE) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen <sup>59</sup>.

#### *Services de renseignement et de sécurité*

69. En vue d'intensifier la coopération entre les services de sécurité en dehors du cadre de l'Union européenne, le Groupe de lutte contre le terrorisme (GLT) œuvre, sous la direction des Pays-Bas, au renforcement des échanges multilatéraux en temps réel. La VSSE y participe de façon active.

70. Outre la coopération intensive qui existe déjà entre les États membres de l'Union européenne, une réunion des autorités publiques européennes – dont la Belgique – a eu lieu le 1<sup>er</sup> février 2016 à Paris, à l'initiative du coordinateur du renseignement national français et sous les auspices du ministre français de l'Intérieur <sup>60</sup>, M. Cazeneuve.

#### *Gel des avoirs et des ressources économiques*

71. Sur la base du Règlement (UE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées aux organisations EILIL (Daech) et Al-Qaida, des règlements d'exécution pris par la Commission sont régulièrement publiés qui entraînent, dans chacun des pays de l'Union européenne, sur la base d'une décision du Comité des sanctions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations unies, la modification de la liste des personnes, entités ou groupements dont les avoirs et ressources économiques sont gelés.

#### *La mise en œuvre, par la Belgique, des initiatives internationales*

72. La Belgique a ratifié, parfois avec un certain retard, la plupart des conventions internationales du Conseil de l'Europe et a fait de la lutte contre la radicalisation et le terrorisme une des priorités de sa présidence du 13 novembre 2014 au 19 mai 2015. Le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, qui vise à mieux lutter contre les “combattants terroristes étrangers”, a également été approuvé.

73. La Belgique est, avec plus de 66 autres pays, membre de la Coalition globale contre Daech.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Cf. État de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration du Conseil européen, JAI 186 (6785/16).

Da'esh gebruikt dit dikwijls als alibi bij hun dreigingen en acties tegen België. België neemt ook deel aan de wereldwijde strategie van terrorismebestrijding binnen het VN-kader, aan het implementeren van de relevante resoluties en aan de internationale politionele en justitiële samenwerking in de strijd tegen terrorisme.

74. België wordt, wat de operationele samenwerking betreft, als een sterke partner gezien<sup>61</sup>.

75. Zowel Interpol als Europol hebben bevestigd dat internationaal gezien België zeer actief is in het delen van informatie en ook vaak "leading" in het opzetten van nieuwe initiatieven en werkgroepen.

De directeur van Europol loofde de inzet en de werking van de Belgische politiediensten als reactie op de aanslagen in Parijs en in Brussel<sup>62</sup> die hij wat medewerking betreft onder de 4 top van de EU-lidstaten rangschikte.

De huidige organisatie structuur van de directie van de internationale politiesamenwerking (CGI) wordt als een "best practice" aanzien.

76. De Belgische deskundigheid wordt geïllustreerd door de prominente aanwezigheid in topfuncties, zoals de EU terrorismecoördinator (Gilles de Kerckhove, sedert 17 september 2007), de leiding van de terrorismeafdeling bij Interpol (Patrick Stevens), het voorzitterschap van Eurojust (Michèle Coninsx) en een topfunctie in het Europees centrum voor terrorismebestrijding.

77. Minder evident is het feit in welke mate de Europese strategische beslissingen in België daadwerkelijk en tijdig worden omgezet in nationale initiatieven en ook worden uitgevoerd? Meestal lukt dat vrij goed, zij het met enige vertraging zoals in hoofdstuk II.2. meermaals zal verduidelijkt worden.

De traagheid van ratificeren wordt ook geïllustreerd bij het omzetten van het Europees kaderbesluit 2006/960/JBZ (Zweeds kaderbesluit) betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen

<sup>61</sup> Hoorzitting met de heer Rob Wainwright directeur van Europol, 14 december 2016 en hoorzitting met de heer Patrick Stevens, hoofd van de afdeling terreurbestrijding, Interpol, 14 december 2016.

<sup>62</sup> Hoorzitting met de heer Rob Wainwright directeur van Europol, 14 december 2016 en schriftelijk antwoord van de heer Rob Wainwright, directeur van Europol, op vragen van de onderzoekscommissie (september 2016).

Daesh utilise souvent cet argument pour justifier leurs menaces et actions contre la Belgique. La Belgique participe également à la stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme dans le cadre de l'ONU, à la mise en œuvre des résolutions pertinentes ainsi qu'à la coopération policière et judiciaire internationale dans la lutte contre le terrorisme.

74. La Belgique est considérée comme un partenaire fort en ce qui concerne la coopération opérationnelle<sup>61</sup>.

75. Tant Interpol qu'Europol ont confirmé que sur la scène internationale, la Belgique est très active dans le partage de l'information et joue souvent un rôle moteur dans le lancement de nouvelles initiatives et la mise en place de groupes de travail.

Le directeur d'Europol s'est félicité de l'engagement et du fonctionnement des services de police belges en réaction aux attentats de Paris et de Bruxelles<sup>62</sup>, qu'il a classés dans le top 4 des États membres de l'Union européenne en ce qui concerne la collaboration.

L'actuelle structure organisationnelle de la coopération policière internationale (CPI) est considérée comme une "best practice".

76. L'expertise belge est illustrée par la forte présence de Belges dans des fonctions de premier plan, comme le coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme (Gilles de Kerckhove, depuis le 17 septembre 2007), la direction de la section Lutte contre le terrorisme d'Interpol (Patrick Stevens), la présidence d'Eurojust (Michèle Coninsx) et une fonction supérieure au Centre européen de lutte contre le terrorisme.

77. Moins évident est le fait de savoir dans quelle mesure la Belgique transpose effectivement et en temps utile les décisions stratégiques européennes en initiatives nationales et les met en œuvre. Cela se passe généralement assez bien, même si c'est avec un certain retard comme on le verra à plusieurs reprises au chapitre II.2.

La lenteur de ratification est également illustrée par la transposition de la décision-cadre européenne 2006/960/JAI (décision-cadre suédoise) relative à la simplification de l'échange de données et d'informations

<sup>61</sup> Audition de M. Rob Wainwright, directeur d'Europol, 14 décembre 2016 et audition de M. Patrick Stevens, chef de la section lutte contre le terrorisme, Interpol, 14 décembre 2016.

<sup>62</sup> Audition de M. Rob Wainwright, directeur d'Europol, 14 décembre 2016 et réponse écrite de M. Rob Wainwright, directeur d'Europol, aux questions de la commission d'enquête (septembre 2016).

tussen de rechthandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de EU, die maar in 2014 wettelijk werd verankerd<sup>63</sup>.

De Raadsbesluiten 2008/615/JBZ en 2008/616/JBZ inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (de zogenaamde Prüm-besluiten) zijn voor wat betreft de automatische uitwisseling van DNA-gegevens, dactyloscopische gegevens en kentekenregisters, om reden van een gebrek aan middelen en capaciteit nog niet volledig operationeel.

### II.1.3. *Interpol*<sup>64</sup>

78. Interpol is een internationale organisatie die de politiediensten ondersteunt bij het voorkomen en bestrijden van criminaliteit. Interpol is sedert 2005 officieel erkend door de VN.

79. Het feit dat Interpol niet gebaseerd is op een verdrag is mede de oorzaak van het feit dat zogenaamde “rode hoek” signaleringen ter arrestatie onder druk staan. De uitvoering ervan is afhankelijk van de waarde beoordeling die door signalerende en door de uitvoerende autoriteiten aan deze signaleringen wordt gegeven. Deze discussie beïnvloedt ook de moeilijke relatie met Turkije.

80. Bij de optimalisatie van CGI in 2014 werd het FIND project opgestart om de Interpol signaleringen met de Belgisch politiestructuren te verbinden en om aldus “in één beweging” een volledig geïntegreerde en geautomatiseerde controle op het terrein te kunnen uitvoeren waardoor het manueel inbrengen overbodig wordt.

81. Een belangrijk tool in de strijd tegen terrorisme is de STLD (*stolen lost travel documents*) databank bij Interpol, zeker in de wetenschap dat FTF's meerdere aliansen gebruiken.

82. Ook lokale politiediensten moeten zich houden aan de regelgeving en afspraken die gemaakt worden inzake internationale samenwerking. Zo kan het niet dat bijvoorbeeld de politiezone Antwerpen op basis van een afgesloten MoU van 13 oktober 2016 informatie betreffende (terrorisme gerelateerde) ANG signaleringen

<sup>63</sup> Wet van 15 mei 2014 tot wijziging van de wet van 9 december 2004 betreffende de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *B.S.* 7 augustus 2014.

<sup>64</sup> Bruggeman, W., Internationale politie- en justitiesamenwerking, Maklu, Antwerpen, 2015.

entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, qui n'a été ancrée dans le droit belge qu'en 2014<sup>63</sup>.

Les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil relatives à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (les “accords de Prüm”) ne sont, par manque de moyens et de capacité, pas encore complètement opérationnelles en ce qui concerne l'échange automatique des données ADN, des données dactyloscopiques et des données relatives à l'immatriculation des véhicules.

### II.1.3. *Interpol*<sup>64</sup>

78. Interpol est une organisation internationale qui aide les services de police à prévenir et à combattre la criminalité. Depuis 2005, elle est officiellement reconnue par l'ONU.

79. Le fait qu'Interpol ne repose pas sur une convention explique notamment pourquoi les signalements en vue d'une arrestation (les “notices rouges”) sont sous pression. Leur mise en œuvre dépend de la valeur que leur accordent les autorités signalantes et les autorités exécutantes. Cette polémique exerce également une influence sur les relations difficiles avec la Turquie.

80. Dans le cadre de l'optimisation de la coopération policière internationale (CGI) en 2014, le projet FIND a été lancé pour relier les signalements d'Interpol aux systèmes policiers belges et permettre ainsi de mener, “d'un seul mouvement”, un contrôle intégré et automatisé sur le terrain, sans le moindre encodage manuel.

81. La base de données STLD (*stolen lost travel documents*) d'Interpol est un outil majeur dans la lutte contre le terrorisme, surtout quand on sait que les FTF utilisent plusieurs alias.

82. Les services de la police locale sont également tenus de respecter la réglementation et les accords conclus en matière de coopération internationale. Ainsi, la zone de police d'Anvers ne pourra pas partager en toute autonomie, sur la base d'un protocole d'accord du 13 octobre 2016, des informations sur des signalements

<sup>63</sup> Loi du 15 mai 2014 modifiant la loi du 9 décembre 2004 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale et modifiant l'article 90ter du code d'instruction criminelle et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *Moniteur belge* du 7 août 2014.

<sup>64</sup> Bruggeman, W., Internationale politie- en justitiesamenwerking, Maklu, Anvers, 2015.

eigenstandig deelt met het NYPD<sup>65</sup>. De NYPD bracht zelf de Nederlandse autoriteiten hiervan op de hoogte, feit dat verwondering en commotie opwekte in hoofde van de Nederlandse minister van Veiligheid en Justitie<sup>66</sup>. Blijkbaar was ook de Belgische LO in Washington helemaal niet van deze initiatieven op de hoogte gebracht.

De CGI (Directie van de internationale politiesamenwerking) en de korpsleiding van de politiezone Antwerpen hebben afgesproken om in de toekomst enkel via de geëigende kanalen de informatie-uitwisseling met andere diensten in het buitenland over personen te delen.<sup>67</sup>

#### II.1.4. Aanbevelingen

83. De wettelijke mogelijkheden voor internationale samenwerking en de toepassing ervan in de praktijk verdienen – ook in de toekomst – de volle aandacht, zowel in hoofde van de wetgever, de autoriteiten als van de operationele diensten op het terrein.

De onderzoekscommissie beveelt aan dat deze initiatieven onverwijld met de nodige accuraatheid worden geratificeerd en geïmplementeerd.

84. Binnen de politie is er nood aan meer afdwingbare eenduidigheid en coherentie, wil men een volwaardige samenwerking met buitenlandse diensten verder verankeren. Indien dit niet wordt gerealiseerd, dreigt versnippering waardoor de samenhang van de Belgische politonele aanpak in het gedrang dreigt te komen.

85. Daar waar politie en justitie over vrij performante mogelijkheden beschikken om internationaal samen te werken, is dit minder het geval voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die bijvoorbeeld over geen eigen LO's beschikken. Ook deze diensten moeten volwaardig hun specifieke samenwerkingsmogelijkheden kunnen ontwikkelen.

86. De internationale signaleringen moeten het voorwerp blijven van voortdurende aandacht en kunnen op een aantal punten verder geprofessionaliseerd worden (*infra*, IV.2.1.5.2.).

87. Internationale informatie moet op een gebruiksvriendelijke wijze worden aangereikt aan de

<sup>65</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen, 19 december 2016.

<sup>66</sup> Uittreksel uit het verslag van de Tweede Kamer der Staten – Generaal, vergaderjaar 2015-2016, 29754, n° 370.

<sup>67</sup> Bevestigd door het Comité P (december 2016), na onderzoek ingevolge een door de onderzoekscommissie in dit verband gesteld vraag.

BNG (liés au terrorisme) avec le département de police de New York (NYPD)<sup>65</sup>. Ce dernier avait lui-même informé les autorités néerlandaises, un fait qui avait surpris et choqué le ministre néerlandais en charge de la Sécurité et de la Justice<sup>66</sup>. Apparemment, même l'OL belge à Washington ignorait tout de ces initiatives.

La CGI (Direction de la coopération policière internationale) et la direction du corps de la zone de police d'Anvers ont convenu que désormais, les informations relatives à des personnes ne seront échangées avec d'autres services établis à l'étranger que par le biais des canaux d'information adéquats.<sup>67</sup>

#### II.1.4. Recommandations

83. Les possibilités légales en matière de coopération internationale et leur application pratique méritent – aujourd'hui comme demain – toute l'attention, que l'on se place du côté du législateur, de celui des autorités ou de celui des services opérationnels sur le terrain.

La commission d'enquête recommande que la ratification et la mise en œuvre de ces initiatives aient lieu dans les meilleurs délais et avec la précision qui s'impose.

84. Au sein de la police, il faut parvenir à imposer plus d'uniformité et de cohérence si l'on veut poursuivre dans la voie d'une coopération de qualité avec les services étrangers. À défaut, on s'expose à un risque de morcellement qui pourrait compromettre la cohérence de l'approche policière belge.

85. Si la police et la Justice disposent de moyens assez performants pour mener une coopération internationale, c'est moins le cas des services de renseignement et de sécurité, qui ne disposent pas de leurs propres OL par exemple. Ces services doivent, eux aussi, être en mesure de développer leurs propres possibilités de coopération spécifiques.

86. Les signalements internationaux doivent continuer de faire l'objet d'une attention permanente et peuvent être professionnalisés davantage sur une série de points (*cf. infra* IV.2.1.5.2.).

87. Les informations internationales doivent être communiquées de façon conviviale aux policiers et aux

<sup>65</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016.

<sup>66</sup> Extrait du rapport de la Seconde Chambre des États généraux, session 2015-2016, 29754, n° 370.

<sup>67</sup> Confirmé par le Comité P (décembre 2016) à l'issue d'une enquête menée à la suite d'une question posée par la commission d'enquête à cet égard.

politie mensen en de magistraten op het terrein (verder ontwikkelen van de FIND applicatie, het onmiddellijk doorstromen van signaleringen naar de ANPR applicaties, ...).

Aansluitend bij de bijkomende inspanningen<sup>68</sup> die nu binnen de Directie van de operationele politie informatie (CGO – “SPOC”) worden gedaan om de achterstand bij het verwerken van de internationale signaleringen weg te werken, moet er alles aan gedaan worden om vertraging te vermijden.

België moet optimaal gebruik blijven maken van de artikel 36.2 signaleringen en de VSSE moet actief deelnemen aan het *Schengen acquis* en meer bepaald aan het systeem van de artikel 36.3 signaleringen.

88. De Benelux-samenwerking tussen LO's moet geoperationaliseerd worden, niet alleen in die landen waar ofwel een Belgische ofwel een Nederlandse LO actief is, maar ook in andere landen om afwezigheden (bijvoorbeeld wegens verlof of ziekte) beter op te vangen.

89. Binnen de geïntegreerde politie moet de informatie-uitwisseling tussen de verschillende componenten van de politie (bijvoorbeeld bij HITS in het buitenland) onderling optimaal bewaakt en geëxploiteerd worden.

90. Bij de voorbereiding van nieuwe richtlijnen en dus ook bij de COL internationale samenwerking (college van procureurs-generaal) is het aangewezen om de eerdere desbetreffende COL's hierin te integreren en om ook optimaal in te spelen op de nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden, zeker in EU-verband.

## II.2. Het in België gevoerde antiterrorismebeleid voorafgaand aan 22 maart 2016

### II.2.1. Algemeen

91. Het antiterrorismebeleid werd naar aanleiding van een aantal gebeurtenissen in België en in het buitenland meerdere malen geactualiseerd en versterkt.

In dit hoofdstuk worden die initiatieven en activiteiten (in chronologische volgorde) die van belang zijn voor het in de navolgende hoofdstukken verder evalueren

<sup>68</sup> Bijkomend personeel, technische ontwikkelingen. Overzicht van de genomen beleidsmaatregelen, overgezonden door de heer Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen.

magistrats sur le terrain (poursuite du développement de l'application FIND, transmission immédiate des signalements dans les applications ANPR, etc.).

À l'image des efforts supplémentaires<sup>68</sup> actuellement fournis au sein de la Direction de l'information policière opérationnelle (CGO – “SPOC”) pour résorber l'arriéré enregistré dans le traitement des signalements internationaux, il s'indique de tout mettre en œuvre pour éviter les retards.

La Belgique doit continuer à faire un usage optimal des signalements effectués en vertu de l'article 36.2 et la VSSE doit participer activement à l'*acquis Schengen* et en particulier au système des signalements effectués en vertu de l'article 36.3.

88. La coopération Benelux entre les OL doit être opérationnalisée, non seulement dans les pays où un OL belge ou néerlandais est opérationnel, mais également dans d'autres, pour mieux gérer les absences (OL en congé ou en maladie).

89. Au sein de la police intégrée, l'échange d'informations entre les différentes composantes de la police (par exemple, en cas de HITS à l'étranger) doit être garanti et exploité de manière optimale.

90. Lors de la préparation de nouvelles directives et donc également de la COL coopération internationale (Collège des procureurs généraux), il se recommande d'intégrer les COL précédemment associées et également de réagir de façon optimale aux nouvelles évolutions et opportunités, surtout dans le cadre européen.

## II.2. La politique anti-terrorisme qui prévalait en Belgique avant le 22 mars 2016

### II.2.1. Généralités

91. La politique de lutte contre le terrorisme a été modernisée et renforcée à plusieurs reprises à la suite d'un certain nombre d'événements survenus en Belgique et à l'étranger.

Le présent chapitre aborde les initiatives et activités (par ordre chronologique) qui revêtent un intérêt dans le cadre de l'évaluation d'un certain nombre d'aspects

<sup>68</sup> Personnel supplémentaire, développements techniques. Aperçu des mesures politiques prises, transmis par M. Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments.



van een aantal specifieke aspecten ervan, aangekaart. Een aantal ervan worden later in dit verslag meer in detail besproken.

Het is van belang om n.a.v. het onderzoek naar het beleid met betrekking tot islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme een onderscheid te maken tussen de voor en na 22 maart 2016 genomen maatregelen. Dit onderscheid maakt het mogelijk om enerzijds bij de evaluatie rekening te houden met de maatregelen die voor de aanslagen in Zaventem en in Maelbeek gepland of in uitvoering waren gebracht en anderzijds om een overzicht te krijgen van wat er sindsdien is gewijzigd.

92. De eerste initiatieven rond bestrijding van terrorisme ontwikkelden zich in de nasleep van 9/11 en de aanslagen in Madrid en in Londen.

93. De bestrijding van de financiering van het terrorisme<sup>69</sup> en de uitvoering van resolutie 1373 van de VN Veiligheidsraad aangaande de bevrozing van vermogensbestanddelen waren al in 2004 het voorwerp van de wet van 12 januari 2004<sup>70</sup>.

94. Mede op basis van de Kadernota integrale veiligheid (KIV) van 2004, nam de regering meerdere initiatieven om het terrorisme efficiënter te bestrijden. De wet op terroristische misdrijven<sup>71</sup>, de wet over het Europees aanhoudingsbevel<sup>72</sup>, de wet in verband met de samenwerking met Eurojust<sup>73</sup>, de wet inzake internationale rechtshulp in strafzaken<sup>74</sup>, met de oprichting van gemeenschappelijke onderzoeksteams (EU overeenkomst van 29 mei 2000, art. 13) en de meermaals aangepaste wet over de veiligheidsmachtigingen (wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en

spécifiques réalisée dans les chapitres suivants. Certaines d'entre elles seront examinées plus en détail dans la suite du rapport.

Il est important d'opérer, dans le cadre de l'évaluation de la politique de lutte contre l'extrémisme islamique, la radicalisation violente et le terrorisme, une distinction entre les mesures prises avant et après le 22 mars 2016. Cette distinction permet, d'une part, de tenir compte, pour l'évaluation, des mesures prévues ou mises en œuvre avant les attentats de Zaventem et de Maelbeek et, d'autre part, de passer en revue ce qui a changé depuis lors.

92. Les premières initiatives prises en matière de lutte contre le terrorisme ont été développées après les événements du 9/11 et les attentats de Madrid et de Londres.

93. La lutte contre le financement du terrorisme<sup>69</sup> et la mise en œuvre de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies visant à geler les avoirs ont été intégrées dans la législation belge dès 2004, avec l'adoption de la loi du 12 janvier 2004<sup>70</sup>.

94. Notamment sur la base de la Note-cadre de Sécurité intégrale de 2004, le gouvernement a pris plusieurs initiatives en 2005 afin de lutter plus efficacement contre le terrorisme, comme l'illustrent pleinement la loi relative aux infractions terroristes<sup>71</sup>, la loi relative au mandat d'arrêt européen<sup>72</sup>, la loi relative à la collaboration avec Eurojust<sup>73</sup>, la loi relative à l'entraide judiciaire internationale en matière pénale<sup>74</sup>, créant des équipes communes d'enquête (article 13 de la convention UE du 29 mai 2000), et la loi relative aux habilitations de sécurité (loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité) – qui

<sup>69</sup> Internationaal verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, New York, 9 december 1999.

<sup>70</sup> Wet van 12 januari 2004 tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen, en de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs, *B.S.* 23 januari 2004.

<sup>71</sup> Wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven, *B.S.* 29 december 2003.

<sup>72</sup> Wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel, *B.S.* 22 december 2003.

<sup>73</sup> Wet van 21 juni 2004 tot omzetting van het besluit van de raad van 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, *B.S.* 2 augustus 2004.

<sup>74</sup> Wet van 9 december 2004 betreffende de internationale politieke verstrekking van gegevens van persoonlijke aard en informatie met gerechtelijke finaliteit, de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering, *B.S.* 24 december 2004.

<sup>69</sup> Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme conclue à New York le 9 décembre 1999.

<sup>70</sup> Loi du 12 janvier 2004 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, et la loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires financiers et conseillers en placements, *Moniteur belge* du 23 janvier 2004.

<sup>71</sup> Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *Moniteur belge* du 29 décembre 2003.

<sup>72</sup> Loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen, *Moniteur belge* du 22 décembre 2003.

<sup>73</sup> Loi du 21 juin 2004 transposant la décision du Conseil de l'Union européenne du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, *Moniteur belge* du 2 août 2004.

<sup>74</sup> Loi du 9 décembre 2004 sur la transmission policière internationale de données à caractère personnel et d'informations à finalité judiciaire, l'entraide judiciaire internationale en matière pénale et modifiant l'article 90ter du Code d'instruction criminelle, *Moniteur belge* du 24 décembre 2004.

veiligheidsadviezen) met aansluitend de oprichting van een beroepsorgaan<sup>75</sup>.

95. Vanaf 2005 werd de gemeenschappelijke omzendbrief van 15 juli 2005 van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal betreffende de gerechtelijke aanpak inzake terrorisme (COL 9/2005) en zijn drie latere addenda (COL 18/2006, 2/2007 en 12/2013) leidinggevend.

Deze omzendbrief is nu – en dit wordt ook bevestigd in de Kadernota integrale veiligheid (KIV) 2016-2019 – aan evaluatie en herziening toe.

96. De ondertekening van een samenwerkingsprotocol tussen de Veiligheid van de Staat (VSSE) en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) in januari 2005, de hervorming van de toenmalige Antiterroristische Gemengde Groep (AGG) en het opmaken van een samenwerkingsprotocol tussen de VSSE en de federale politie dateren uit dezelfde periode.

De VSSE moest ingevolge deze richtlijnen trouwens toen al zicht krijgen op wat zich afspeelde binnen de Belgische gevangenisstraf, iets wat pas veel later realiteit zal worden en dit vooral op na de inwerkingtreding van het Plan radicalisering in de gevangenis in 2015.

97. Op 28 april 2006 keurde het Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid (MCIV) het Plan radicalisering terrorisme goed.

98. Toen vanaf 2011 een aantal jongeren uit België vertrokken om deel te nemen aan de gewapende strijd in Syrië, kreeg dit fenomeen aandacht, maar werd nog niet ervaren als sterk problematisch<sup>76</sup>.

Vanaf 2012 kwam alles n.a.v. het opduiken van de eerste “returnees” in een stroomversnelling en namen de Belgische overheden steeds meer maatregelen.

99. In 2013 werd bij het ministerie van Binnenlandse zaken een zogenaamde “Unit R” opgericht. Deze werd in 2015 opgenomen in het Plan R en maakt deel uit van de NTF. Nu al kan worden gemeld dat in 2017 deze unit ter beschikking werd gesteld van het OCAD.

100. Het koninklijk besluit van 7 november 2013 betreffende de strategische veiligheids- en preventieplannen en van de dispositieven Gemeenschapswachten<sup>77</sup> bevestigt de belangrijke rol die de gemeenten hebben

a été modifiée à diverses reprises -, ainsi que la création d’un organe de recours<sup>75</sup>.

95. À partir de 2005, la circulaire commune du 15 juillet 2005 du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à l’approche judiciaire en matière de terrorisme (COL 9/2005) et ses trois addenda ultérieurs (COL 18/2006, 2/2007 et 12/2013) sont devenus la référence.

Cette circulaire requiert à présent une évaluation et une révision, ce que confirme également la Note-cadre de Sécurité intégrale (NCSI) 2016-2019.

96. La signature, en janvier 2005, d’un protocole de collaboration entre la Sûreté de l’État (VSSE) et le Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), la réforme du Groupe interforças antiterroriste (GIA) de l’époque et l’élaboration d’un protocole de collaboration entre la VSSE et la police fédérale datent de la même période.

À la suite de ces directives, la VSSE devait d’ailleurs déjà à l’époque avoir une idée de ce qui se passait dans les murs des prisons belges, ce qui ne deviendra une réalité que beaucoup plus tard, surtout après l’entrée en vigueur du Plan radicalisation dans les prisons, en 2015.

97. Le 28 avril 2006, le Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité (CMRS) a approuvé le Plan radicalisation/terrorisme.

98. Lorsqu’à partir de 2011, certains jeunes ont quitté la Belgique pour prendre part à la lutte armée en Syrie, ce phénomène a été pris en considération mais il n’était pas encore perçu comme très problématique<sup>76</sup>.

À partir de 2012, tout s’est accéléré à la suite des premiers “retours” et les autorités belges ont pris de plus en plus de mesures.

99. En 2013, une “Unit R” a été créée au ministère de l’Intérieur. Celle-ci a été incluse dans le Plan R en 2015 et fait partie de la NTF. On peut d’ores et déjà mentionner le fait qu’en 2017, cette unité a été mise à la disposition de l’OCAM.

100. L’arrêté royal du 7 novembre 2013 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention et aux dispositifs Gardiens de la Paix<sup>77</sup> confirme le rôle majeur que jouent les communes en matière de sécurité et

<sup>75</sup> Persmededeling van de regering van 9 september 2005.

<sup>76</sup> De Waele, M., Moors H., Noppe, J., Garsen, A., Cahiers politiestudies, Aanpak van gewelddadige radicalisering, 2017, nr. 1, p. 9.

<sup>77</sup> B.S. 29 november 2013.

<sup>75</sup> Communiqué de presse du gouvernement du 9 septembre 2005.

<sup>76</sup> De Waele, M., Moors H., Noppe, J., Garsen, A., Cahiers politiestudies, Aanpak van gewelddadige radicalisering, 2017, n° 1, p. 9.

<sup>77</sup> *Moniteur belge* du 29 novembre 2013.

inzake veiligheid en creëren de mogelijkheid voor de minister van Binnenlandse Zaken om op contractuele basis financiële steun te verlenen.

109 gemeenten zijn hier op ingegaan<sup>78</sup> en opvallend is dat het niet die gemeenten zijn die de meeste FTF's op hun grondgebied hebben. Nog meer opvallend is het feit dat slechts 23 van deze gemeenten gewelddadig radicalisering expliciet in hun plan hebben opgenomen en iets ruimer genomen, komen er nog 12 gemeenten<sup>79</sup> bij die preventie tegen racisme, discriminatie en extremisme beogen.

Ook is er geen concordantie met de gemeenten die een LVC hebben opgestart.

Daarenboven heeft de overheid geen zicht op wat er met dit budget gebeurt. Wanneer uitgegaan wordt van het begrip subsidie mag hier toch enige "verplichting" tegenover staan, wat blijkbaar niet het geval is.

101. Belangrijk in het raam van dit onderzoek is de ministeriële omzendbrief GPI 78 van 31 januari 2014 betreffende de informatieverwerking ten voordele van een geïntegreerde aanpak van terrorisme en gewelddadige radicalisering door de politie.<sup>80</sup>

102. In 2014 werden ingevolge het opkomen van "IS" met betrekking tot radicalisering, maatregelen aangekondigd inzake gegevensuitwisseling, vervolging, ontzeggen van de toegang tot het grondgebied, intrekken van de nationaliteit, afstemming rond internet, sociale media en het gedeeld geheim.

103. De omzendbrief van 25 september 2014 betreffende het informatiebeheer en de maatregelen voor de opvolging van FTF die in België verblijven werd opgeheven ingevolge een nieuwe omzendbrief van 21 augustus 2015.

104. De vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, heeft in zijn beleidsverklaring van 4 december 2014 specifiek ingezet op de aanpak van radicalisering en terrorisme. De minister van Justitie

permet au ministre de l'Intérieur d'apporter un soutien financier de manière contractuelle.

109 communes y ont fait appel<sup>78</sup> et il est frappant de constater qu'il ne s'agit pas des communes qui comptent le plus de FTF sur leur territoire. Encore plus frappant est le fait que seules 23 de ces communes ont inscrit explicitement la radicalisation violente dans leur plan et, de manière un peu plus large, il faut ajouter 12 communes<sup>79</sup> qui ont pour objectif la prévention du racisme, de la discrimination et de l'extrémisme.

Il n'existe pas non plus de concordance avec les communes qui ont lancé une CLSI.

De plus, l'État n'a aucune idée de ce qu'il advient de ce budget. Si l'on se base sur la notion de subside, on peut tout de même y associer une certaine "obligation", ce qui n'est manifestement pas le cas.

101. Ce qui est important dans le cadre de cette enquête, c'est la circulaire ministérielle GPI 78 du 31 janvier 2014 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police.<sup>80</sup>

102. En 2014, à la suite de l'émergence de l'"EI", des mesures de lutte contre la radicalisation ont été annoncées en matière d'échange de données, de poursuite, d'interdiction d'accès au territoire, de retrait de la nationalité et d'harmonisation concernant l'internet, les médias sociaux et le secret partagé.

103. La circulaire du 25 septembre 2014 concernant la gestion de l'information et les mesures de suivi des FTF séjournant en Belgique a été abrogée à la suite d'une nouvelle circulaire datant du 21 août 2015.

104. Le vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a spécifiquement misé sur la lutte contre la radicalisation et le terrorisme dans son exposé d'orientation politique du 4 décembre 2014. Le

<sup>78</sup> Hoorzitting met de heren Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker en Hannes Schotte, 6 maart 2017.

<sup>79</sup> De 23 gemeenten (gewelddadig radicalisme) zijn: Aalst, Brussel, Charleroi, Evere, Vorst, Genk, Hasselt, Heusden-zolder, Elsene, Kortrijk Luik, Mechelen, Menen, Molenbeek, Moeskroen, Namen, Oostende Roeselare, Sint-Gilles, Sint-Joost ten Node, Schaarbeek, Verviers. De 12 gemeenten met radicalisme, discriminatie en extremisme in het contract opgenomen zijn: Anderlecht, Boom, Colfontaine, Evere, Vorst, Kortrijk, Mechelen, Ronse, Sint-Gilles, Sint Joost ten Node, Verviers, Vilvoorde.

<sup>80</sup> B.S. 17 februari 2014.

<sup>78</sup> Audition de MM. Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker et Hannes Schotte, 6 mars 2017.

<sup>79</sup> Les 23 communes (radicalisme violent) sont: Alost, Bruxelles, Charleroi, Evere, Forest, Genk, Hasselt, Heusden-zolder, Ixelles, Courtrai, Liège, Malines, Menin, Molenbeek, Mouscron, Namur, Oostende Roeselare, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Schaarbeek, Verviers.

Les 12 communes ayant inscrit le radicalisme, la discrimination et l'extrémisme dans le contrat sont: Anderlecht, Boom, Colfontaine, Evere, Forest, Courtrai, Malines, Renaix, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Verviers, Vilvoorde.

<sup>80</sup> *Moniteur belge* du 17 février 2014.

zette in zijn beleidsverklaring van 2014 evenzeer in op radicalisering en terrorisme.

De minister volgt daarbij de logica van de veiligheidsketen en past de principes toe van een integrale en geïntegreerde aanpak, wat in de lijn lag met de tot dan gevolgde aanpak. Op preventief vlak worden meer middelen ingezet om deze pijler te versterken. Kennis en een “*evidence based*” beleid zijn de hoekstenen. De rol van de lokale autoriteiten wordt versterkt. Overleg en informatiedeling tussen alle relevante diensten zijn de scharnieren die essentieel zijn voor een performant beleid. Het Crisiscentrum ziet zijn rol bevestigd en versterkt. De door de vorige regering opgerichte “Task Force Syrië” en het Platform “*returnees*” blijven hun coördinerende rol vervullen. Hetzelfde geldt voor het OCAD en voor de politie- en inlichtingendiensten.

105. Na de verijdelde aanslagen in Verviers worden op 16 januari 2015 door de ministerraad twaalf maatregelen goedgekeurd<sup>81</sup>, zijnde:

1) uitbreiding van de terroristische misdrijven en aanpassing van de wetgeving met het oog op een meer doeltreffende bestraffing;

2) uitbreiding van de lijst van strafbare feiten die aanleiding geven tot het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden;

3) uitbreiding van de mogelijkheden voor het intrekken van de nationaliteit;

4) tijdelijke intrekking van de identiteitskaart, weigering tot aflevering en intrekking van paspoorten;

5) tenuitvoerlegging van de bevrozing van de nationale tegoeden;

6) herziening van de circulaire “*Foreign fighters*” van 25 september 2015;

7) optimalisatie van de informatie-uitwisseling tussen administratieve en gerechtelijke diensten en overheden;

8) herziening van het plan R;

9) aanpak van radicalisering in gevangenen;

10) hervorming van de inlichtingen – en veiligheidsinstanties (Nationale Veiligheidsraad);

<sup>81</sup> Zie bijlage voor de betreffende wetgeving en uitvoeringsbepalingen.

ministre de Justice a, lui aussi, fortement mis l’accent sur la radicalisation et le terrorisme dans son exposé d’orientation politique de 2014.

À cet égard, le ministre suit la logique de la chaîne de sécurité et applique les principes d’une approche intégrale et intégrée, ce qui s’inscrit dans le prolongement de l’approche suivie jusqu’alors. Dans le domaine de la prévention, des moyens accrus sont engagés afin de renforcer ce pilier. La connaissance et une politique fondée sur les faits constituent les pierres angulaires. Le rôle des autorités locales est renforcé. La concertation et le partage de l’information entre tous les services pertinents forment les charnières essentielles d’une politique performante. Le Centre de crise voit son rôle confirmé et renforcé. La “*Task Force Syrie*” créée par le gouvernement précédent et la Plateforme “*returnees*” continuent à remplir leur rôle de coordination. Il en va de même pour l’OCAM et pour les services de police et de renseignement.

105. Au lendemain des attentats déjoués de Verviers, le 16 janvier 2015, le Conseil des ministres a approuvé douze mesures<sup>81</sup>, à savoir:

1) extension des infractions terroristes et adaptation de la législation pour une sanction plus effective;

2) extension de la liste des infractions donnant lieu à l’utilisation des méthodes particulières de recherche;

3) élargissement des possibilités de retrait de la nationalité;

4) retrait temporaire de carte d’identité, refus de délivrance et retrait de passeports;

5) mise en œuvre du gel des avoirs nationaux;

6) révision de la circulaire “*Foreign Fighters*” du 25 septembre 2014;

7) optimisation de l’échange d’information entre les autorités et services administratifs et judiciaires;

8) révision du Plan R;

9) lutte contre la radicalisation dans les prisons;

10) réforme des structures du renseignement et de la sécurité (Conseil national de sécurité);

<sup>81</sup> Voir la législation et les arrêtés d’exécution concernés en annexe.

11) inzet van het leger voor specifieke bewakingsopdrachten;

12) versterking van de analysecapaciteit van de VSSE.

Mede op basis van deze maatregelen werd de positie van het OCAD versterkt (*infra*, III).

106. Op 28 januari 2015 werd de Nationale Veiligheidsraad, een orgaan dat instaat voor de coördinatie tussen de bevoegde diensten en dat de algemene prioriteiten bepaalt, opgericht. Deze Raad vervangt het vroegere Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid.

107. In dezelfde maand werd het Protocolakkoord van 13 januari 2015 afgesloten tussen de minister van Defensie en de minister van Justitie betreffende de oprichting van een interdepartementaal instituut voor de beroepsvorming van de agenten van de VSSE en ADIV (*Belgian intelligence academy* genaamd).

108. Na de aanslagen in Parijs (13 november 2015) kondigde de federale regering op 19 november 2015<sup>82</sup> een nieuw pakket aan van 18 maatregelen, zijnde:

1) een extra budgettaire inspanning – amendement op de begroting 2016: 400 miljoen euro voor veiligheid en strijd tegen terrorisme (aanvullend op de 200 miljoen euro aan investeringen die al in 2015 zijn gerealiseerd, de 40 miljoen euro die was voorzien voor de VSSE en de extra 100 miljoen die was vrijgemaakt voor Defensie)<sup>83</sup>;

2) versterking van de politiecontroles aan de grenzen;

3) inzet van 520 militairen om de veiligheid op te drijven;

4) herziening van het Wetboek van strafvordering – Bijzondere opsporingsmethoden. Nieuwe technologieën voor de inlichtingendiensten (stemherkenning, uitbreiding telefoontap onder meer wapenhandel);

5) herziening van de Grondwet – administratieve aanhouding van 72 uur voor terroristische daden. Wijziging van artikel 12 van de Grondwet. Vandaag 24 uur, na herziening 72 uur;

<sup>82</sup> <http://www.premier.be/sites/default/files/articles/lijst%20van%20maatregelen%20-%20veiligheid%20Plenaire%20zitting%2019%202011%202015.pdf>.

<sup>83</sup> Probleem blijft dat deze budgetplanning, zoals later in dit rapport zal blijken, nog niet volledig gerealiseerd is omwille van de zware aanbestedingsprocedures.

11) appel à l'armée pour des missions spécifiques de surveillance;

12) renforcement de la capacité d'analyse de la Sûreté de l'État.

La position de l'OCAM a été renforcée notamment sur la base de ces mesures (*cf. infra*, III).

106. Le 28 janvier 2015, le Conseil national de sécurité, un organe qui assure la coordination entre les services compétents et définit les priorités générales, a vu le jour. Ce Conseil remplace l'ancien Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité.

107. Durant le même mois, le Protocole d'accord du 13 janvier 2015 a été conclu entre le ministre de la Défense et le ministre de la Justice. Il visait la création d'un institut interdépartemental pour la formation professionnelle des agents de la VSSE et du SGRS (dénommé *Belgian intelligence academy*).

108. Après les attentats de Paris (13 novembre 2015), le gouvernement fédéral a annoncé, le 19 novembre 2015<sup>82</sup>, un nouveau train de 18 mesures, à savoir:

1) effort budgétaire additionnel – amendement au budget 2016: 400 millions d'euros pour sécurité et la lutte contre le terrorisme (en complément des 200 millions d'investissements déjà réalisés en 2015, 40 millions prévus pour la sûreté de l'État et des 100 millions supplémentaires libérés pour la Défense)<sup>83</sup>;

2) renforcement des contrôles policiers aux frontières;

3) Déploiement de 520 militaires pour renforcer la sécurité;

4) révision du Code d'instruction criminelle – Méthodes particulières de recherche. Nouvelles technologies pour les services de renseignement (empreintes vocales, élargissement écoutes téléphoniques notamment trafic d'armes);

5) révision de la Constitution – garde à vue de 72 heures pour les actes de terrorisme. Modification de l'article 12 de la Constitution. Aujourd'hui 24h, après révision 72h;

<sup>82</sup> <http://www.premier.be/sites/default/files/articles/liste%20de%20mesures-%20re%CC%81sume%CC%81s%20-%20S%C3%A9ance%20pl%C3%A9niare%2019%202011%202015.pdf>.

<sup>83</sup> Mais ainsi qu'il ressort de la suite de ce rapport, ce planning budgétaire n'a pas encore été entièrement réalisé, en raison de la lourdeur des procédures d'adjudication.

6) 24 uur op 24 huiszoekingen voor terroristische misdrijven – wetswijziging. Einde van de uitzondering waarbij huiszoekingen niet zijn toegestaan tussen 21 uur en 5 uur;

7) Foreign fighters – vrijheidsberoving. Principe: gevangenis bij terugkeer naar België;

8) geregistreerde personen – elektronische band. Elektronische band voor personen die geregistreerd staan bij de dreigingsanalysediensten: er zal een procedure op tegenspraak worden ingesteld om het dragen van de elektronische band op te leggen;

9) Belgische PNR – registratie van de gegevens van alle passagiers in transportmiddelen. Zonder het Europese project af te wachten, zal België een systematische controle uitvoeren op de registratie van alle passagiers in transportmiddelen (vliegtuigen en hogesnelheidstreinen);

10) uitsluiting van haatpredikers. Screening van alle predikers om iedereen die haat predikt, onder huisarrest te plaatsen, van hun vrijheid te beroven of uit te wijzen;

11) ontmanteling van niet-erkende cultplaatsen die het jihadisme verspreiden;

12) einde anonieme prepaid kaarten;

13) actieplan Molenbeek – preventie en repressie;

14) versterking van de screening voor de toegang tot gevoelige jobs;

15) uitbreiding van het netwerk van camera's voor nummerplaatherkenning;

16) afsluiten van websites die haat prediken;

17) evaluatie met het oog op een aanpassing van de wetten in verband met de noodtoestand. Mogelijkheid tijdelijke en uitzonderlijke maatregelen om de publieke veiligheid te verzekeren;

18) deelname op het internationale toneel aan de strijd tegen IS. Fregatschip Leopold I: escorte van het Franse vliegdekschip "Charles de Gaulle". Luchtaanvallen beurtelings met Nederland.

Enkele van deze maatregelen (bijvoorbeeld de enkelband als administratieve maatregel voor terugkeerders) werden inmiddels afgevoerd. De uitbreiding van de arrestatietermijn wordt besproken in het Parlement.

6) perquisitions 24h sur 24h pour les infractions terroristes – modification de la loi. Fin de l'exception interdisant les perquisitions entre 21h et 5h du matin;

7) *Foreign fighters* – privation de liberté. Principe: prison lors du retour en Belgique;

8) Personnes fichées – bracelet électronique. Bracelet électronique pour les personnes fichées par les services d'analyse de la menace: une procédure contradictoire sera instaurée en vue d'imposer le port du bracelet électronique;

9) PNR belge – enregistrement des données de tous les passagers dans les transports. Sans attendre le projet européen, la Belgique appliquera le contrôle systématique de l'enregistrement de tous les passagers dans les transports (avions et trains à grande vitesse);

10) exclusion des prédicateurs de haine. Screening de tous les prédicateurs en vue d'assigner à résidence, de priver de liberté ou d'expulser ceux qui prêchent la haine;

11) démantèlement des lieux de culte non reconnus qui diffusent le djihadisme;

12) fin de l'anonymat pour les cartes prépayées;

13) Plan Molenbeek – prévention et répression;

14) renforcement du screening pour l'accès aux emplois sensibles;

15) extension du réseau de caméras de reconnaissance des plaques minéralogiques;

16) fermeture des sites internet prêchant la haine;

17) évaluation en vue d'une adaptation des législations en lien avec l'état d'urgence. Possibilité de mesures temporaires et exceptionnelles garantissant la sécurité publique;

18) participation sur la scène internationale à la lutte contre l'EI. Frégate Léopold I: mission d'escorte du porte-avions français "Charles de Gaulle". Frappes aériennes en rotation avec les Pays-Bas.

Depuis lors, certaines de ces mesures (par exemple le bracelet électronique en tant que mesure administrative pour les personnes qui reviennent des zones de conflit) ont été abandonnées. La prolongation du délai d'arrestation est en discussion au Parlement.

109. De regering heeft op 14 december 2015 het “Actieplan radicalisme” ter preventie van radicalisering en gewelddadig extremisme goedgekeurd, zijnde een actualisering van het vorige plan (*infra*, II.2.4.). Dit zogenaamde Plan R beoogt een geïntegreerde samenwerking tussen diverse overheidsdiensten en een ketengerichte aanpak van radicaliserende entiteiten en legt de nadruk op zowel preventieve, repressieve als curatieve maatregelen.

Het Plan R richt zich voornamelijk op het coördineren en harmoniseren van de werkzaamheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de politie.

Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Franstalige Gemeenschap stelden elk eigen actieplannen op, die worden uitgevoerd in coördinatie met het Plan R<sup>84</sup>.

Er werden ondertussen ook specifieke actieplannen opgesteld voor de aanpak van radicalisering in de gevangenissen en voor het tegengaan van gewelddadig extremisme in de Kanaalzone.

Dit alles illustreert de veelheid aan voortdurend bijgestelde plannen, wat het voor de uitvoerders op het terrein niet makkelijker op maakt.

110. De minister van Justitie, de heer Koen Geens, heeft op 11 maart 2015 het hiervoor aangekondigde

<sup>84</sup> Op gemeenschapsniveau zijn de Franse en de Vlaamse Gemeenschap sinds 2015 van start gegaan met het opstellen van concrete actieplannen. Vanuit de Franse Gemeenschap werd het plan “Initiatives de prevention du radicalisme et du bien-vivre ensemble” in januari 2015 gelanceerd. Het plan stelt drie transversale acties voorop in het kader van preventie, namelijk de oprichting van een netwerk antiradicalisme of “Reseau AntiRadicalisme”, deelname aan de nationale preventiestrategie en het uitbouwen van versterkte acties in kader van racisme, discriminatie, antisemitisme en islamofobie. Daarnaast werden nieuwe diensten geïnstalleerd om naaste familieleden van slachtoffers van radicalisme te helpen en heeft men een groen nummer geïnstalleerd om familieleden door te verwijzen naar de relevante diensten. Gelijkaardige acties hebben zich op Vlaams niveau uitgerold in het kader van het “Vlaams actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme”. De focus van het plan ligt op informatiedeling, betere samenwerking en sterkere coördinatie. De coördinatie van het plan ligt in handen van het agentschap Binnenlands Bestuur dat samen met de bevoegde beleidsdomeinen (onderwijs, welzijn, jeugd, werk), het agentschap integratie & inburgering, FOD-Justitie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) instaat voor de opvolging en evaluatie van het actieplan. Deze opvolging is noodzakelijk aangezien het plan ruim 40 concrete maatregelen omvat binnen 11 actiepunten. De maatregelen hebben onder meer betrekking op ondersteuning van steden en gemeenten, ondersteuning van leerkrachten en ouders, het versterken van de weerbaarheid en het ondersteunen van de zoektocht naar een eigen identiteit.

109. Le 14 décembre 2015, le gouvernement a approuvé le “Plan d’action radicalisme”, en vue de prévenir la radicalisation et l’extrémisme violent, qui est une actualisation du plan précédent (*infra*, II.2.4.). Ce “Plan R” vise une collaboration intégrée entre divers services publics et une approche de chaîne des entités radicalisantes, en se focalisant sur des mesures préventives, proactives et curatives.

La mission principale du Plan R est la coordination et l’harmonisation des activités des services de renseignement et de sécurité et de la police.

La Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande et la Communauté française ont également mis en place leurs propres plans d’action, qui sont mis en œuvre en coordination avec le Plan R<sup>84</sup>.

Entre-temps, des plans d’action spécifiques ont également été conçus pour l’approche de la radicalisation dans les prisons et pour la lutte contre l’extrémisme violent dans la zone Canal.

Tout cela illustre la multiplicité de plans constamment amendés, ce qui ne facilite pas la tâche des exécutants sur le terrain.

110. Le 11 mars 2015, le ministre de la Justice, M. Koen Geens, a lancé le plan d’action annoncé en

<sup>84</sup> Au niveau communautaire, les Communautés française et flamande ont initié dès 2015 l’élaboration de plans d’action concrets. En janvier 2015, la Communauté française a lancé ses “Initiatives de prévention du radicalisme et du bien-vivre ensemble”. Le plan propose trois actions transversales dans le cadre de la prévention, à savoir la création d’un “Reseau AntiRadicalisme”, la participation à la stratégie nationale de prévention et la mise en place d’actions renforcées de lutte contre le racisme, les discriminations, l’antisémitisme et l’islamophobie. En outre, de nouveaux services ont été lancés pour venir en aide aux proches des personnes touchées par le radicalisme et un numéro vert a été ouvert pour orienter les proches vers les services adéquats. Des actions similaires ont été déployées au niveau flamand dans le cadre du plan d’action flamand pour la prévention des processus de radicalisation pouvant conduire à l’extrémisme et au terrorisme, le “Vlaams actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme”. Le plan met l’accent sur le partage des informations, l’amélioration de la collaboration et le renforcement de la coordination. La coordination du plan a été confiée à l’agence Binnenlands Bestuur, qui prend en charge, en collaboration avec les domaines politiques compétents (enseignement, bien-être, jeunesse, travail), l’agence Integratie & Inburgering, le SPF Justice, la Commission communautaire flamande (VGC) et la Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), le suivi et l’évaluation du plan d’action. Ce suivi est nécessaire dans la mesure où le plan comporte plus de 40 mesures concrètes réparties en 11 points d’action. Les mesures proposées ont notamment trait à l’accompagnement des villes et communes, au soutien des enseignants et des parents, au renforcement de la résistance morale des jeunes et à l’appui de la recherche de leur propre identité.

actieplan inzake radicalisering in de gevangenis gelanceerd met als doel te vermijden dat gedetineerden tijdens hun verblijf in de gevangenis radicaliseren en geradicaliseerde personen tijdens hun detentie een gespecialiseerde omkadering te bieden.

De oprichting van twee gespecialiseerde afdelingen in de gevangenis van Hasselt en Ittre is één van de genomen maatregelen (*infra*, VII)

111. Deze nieuw geplande maatregelen werden ook verwerkt in de Algemene beleidsnota Justitie van 18 maart 2015<sup>85</sup> en van de Algemene beleidsnota federale politie en geïntegreerde werking Veiligheid en Binnenlandse Zaken<sup>86</sup> van 4 november 2015.

Deze laatste nota geeft aan dat het Plan R de structurele basis legt voor een hechte samenwerking op het terrein (de LTF) en een ketenaanpak van het fenomeen radicalisering.

112. Ondertussen gaven de gebeurtenissen in 2015 en 2016 en in het bijzonder de aanslagen in Frankrijk en in België, aanleiding tot een aantal bijkomende maatregelen, zoals het Kanaalplan, het noodplan van 1 mei 2016, de nieuwe KIV (*infra*, II.2.2.)<sup>87</sup> en het NVP van 2016 (*infra*, II.2.3.).

113. De ministeriële omzendbrief van 21 augustus 2015<sup>88</sup> van de minister van Binnenlandse zaken en van de minister van Justitie betreffende de informatieuitwisseling rond en de opvolging van de “*foreign terrorist fighters*” (FTF) afkomstig uit België voorziet ook in de oprichting van de Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC).

Overeenkomstig deze omzendbrief moeten de burgemeesters toegang hebben tot de informatiekaart van de FTF's die aanwezig zijn op hun grondgebied. Deze omzendbrief werd beperkt verspreid, maar ook alle burgemeesters waren bestemming.

#### II.2.2. De Kadernota integrale veiligheid van 2004 (KIV 2004)

114. KIV 2004<sup>89</sup> bevat een hoofdstuk terrorisme en biedt het kader waarbinnen de beleidsmaatregelen, over de verschillende beleidsdomeinen heen, door de verschillende actoren op elkaar moeten worden afgestemd.

<sup>85</sup> DOC 54 1428/008. Is een herwerking van de eerste omzendbrief van 25 september 2014.

<sup>86</sup> DOC 54 1428/004.

<sup>87</sup> 7 juni 2016.

<sup>88</sup> In uitvoering sedert 1 september 2015.

<sup>89</sup> Goedgekeurd door de ministerraad op 30 maart 2004.

matière de radicalisation dans les prisons visant à éviter que des détenus se radicalisent pendant leur séjour en prison et à développer un encadrement spécialisé des personnes radicalisées pendant leur détention.

La création de deux ailes spécialisées dans les prisons d'Ittre et de Hasselt est l'une des mesures prises (*cf. Infra*, VII).

111. Ces nouvelles mesures ont également été intégrées dans la note de politique générale Justice du 18 mars 2015<sup>85</sup> et dans la note de politique générale Police fédérale et fonctionnement intégré, Sécurité et Intérieur<sup>86</sup> du 4 novembre 2015.

Cette dernière indique que le Plan R jette les bases structurelles pour une collaboration efficace sur le terrain (les TFL) et une approche basée sur la chaîne de sécurité du phénomène radicalisme.

112. Entre-temps, les événements qui se sont produits en 2015 et en 2016, notamment les attentats en France et en Belgique, ont conduit à l'adoption de plusieurs mesures supplémentaires, notamment le plan Canal, le plan d'urgence du 1<sup>er</sup> mai 2016, la nouvelle NCSI (voir II.2.2 ci-après)<sup>87</sup> et le PNS de 2016 (*infra*, II.2.3. ci-après).

113. La circulaire ministérielle du 21 août 2015<sup>88</sup> relative à l'échange d'informations et au suivi des “*foreign terrorist fighters*” (FTF) en provenance de Belgique, signée par le ministre de l'Intérieur et par le ministre de la Justice, prévoit également la création des Cellules de Sécurité Locale Intégrale (CSLI).

Conformément à cette circulaire, les bourgmestres doivent avoir accès à la carte d'information des FTF présents sur leur territoire. Cette circulaire a fait l'objet d'une diffusion limitée, mais a été envoyée à tous les bourgmestres.

#### II.2.2. La note-cadre sécurité intégrale de 2004 (NCSI 2004)

114. La NCSI 2004<sup>89</sup> comprend un chapitre sur le terrorisme et propose un cadre dans lequel les mesures doivent être harmonisées, tous domaines d'action confondus, par les différents acteurs.

<sup>85</sup> DOC 54 1428/008. Est une refonte d'une première circulaire du 25 septembre 2014.

<sup>86</sup> DOC 54 1428/004.

<sup>87</sup> 7 juin 2016.

<sup>88</sup> En application depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015.

<sup>89</sup> Approuvée par le Conseil des ministres le 30 mars 2004.



Deze KIV bleef ingevolge het achterwege blijven van een nieuwe KIV, stilzwijgend, tot 2016 als beleidsinstrument gehandhaafd. Het groeiend probleem van radicalisering en terrorisme noopten ondertussen tot specifieke maatregelen, met als gevolg dat de KIV, wat terrorisme betreft, snel haar accuraatheid verloor.

Toch gaan we kort in op de inhoud van deze KIV omdat ze bij de aanslagen in Parijs nog steeds rechtsgeldig was.

115. De strategische doelstelling van de KIV 2004 waren:

— het door de regering op Europees niveau ondersteunen van maatregelen die het meer efficiënt bestrijden van terrorisme, als oogmerk hebben;

— een versterkte coördinatie van de initiatieven door de departementen van Justitie en Binnenlandse zaken genomen in het kader van een coherent beleid tegen het terrorisme;

— het voorzien van de nodige middelen bij het implementeren van de Europese regelgeving door het aanpassen van de Belgische wetgeving;

— het verbeteren en verhogen van de communicatie tussen overheid en bedrijfswereld inzake potentiële bedreigingen;

— het droogleggen van de geldstromen ter financiering van terroristische organisaties.

116. Wat de veiligheidsketen betreft, wordt in deze KIV veel aandacht besteed aan preventie<sup>90</sup>, repressie<sup>91</sup> en naar partnering.

117. De in de KIV beoogde capaciteitsverhoging van de gespecialiseerde diensten bleef problematisch, vooral ingevolge de vele besparingen die toen volgden.

118. De lokale autoriteiten kregen steeds meer verantwoordelijkheden toebedeeld en ook voor hun stelt zich het probleem van de haalbaarheid van deze maatregelen.

<sup>90</sup> Naar een meer performante beeldvorming van het fenomeen, samenwerkingsverbanden en expertise-uitwisseling, naar nieuwe samenwerkingsverbanden tussen publieke en private sector en het wetenschappelijk opvolgen en evalueren van dit nieuwe instrumentarium.

<sup>91</sup> De capaciteit van de gespecialiseerde opsporings- en vervolgingsdiensten moest worden uitgebreid, naar een gestructureerd integrale aanpak van het terrorisme.

En raison de l'absence d'une nouvelle NCSI, cette NCSI a été tacitement maintenue comme instrument politique. Le problème croissant de la radicalisation et du terrorisme a entre-temps contraint les autorités à adopter des mesures spécifiques, avec pour conséquence que cette NCSI a rapidement perdu sa pertinence en ce qui concerne le terrorisme.

Nous allons tout de même aborder brièvement le contenu de cette NCSI, car elle était encore juridiquement valable lors des attentats de Paris.

115. La NCSI 2004 poursuivait les objectifs stratégiques suivants:

— soutien, par le gouvernement, de mesures prises au niveau européen en vue de lutter plus efficacement contre le terrorisme;

— coordination renforcée des initiatives émanant des départements de la Justice et de l'Intérieur et s'inscrivant dans le cadre d'une politique cohérente contre le terrorisme;

— dégagement des moyens nécessaires pour la mise en œuvre de la réglementation européenne par une adaptation de la législation belge;

— amélioration et renforcement de la communication entre les autorités et les entreprises en matière de menaces potentielles;

— tarissement des flux financiers qui alimentent les organisations terroristes .

116. En ce qui concerne la chaîne de sécurité, la NCSI accorde une attention toute particulière à la prévention<sup>90</sup>, à la répression<sup>91</sup> et aux partenariats.

117. L'augmentation de capacité des services spécialisés prévue dans la NCSI est restée problématique, principalement en raison des nombreuses restrictions budgétaires imposées par la suite.

119. Les autorités locales se sont vu attribuer de plus en plus de responsabilités, de sorte que pour elles également se pose le problème de la faisabilité de ces mesures.

<sup>90</sup> Vers une vue d'ensemble plus performante du phénomène, vers un lien de collaboration et un échange d'expériences, vers de nouveaux liens de collaboration entre le secteur privé et le secteur public et vers un suivi scientifique et une évaluation des nouveaux instruments.

<sup>91</sup> La capacité des services spécialisés de recherche et de poursuite devait être renforcée, il fallait mettre en place une approche intégrale structurée du terrorisme.

119. Het is ook te betreuren dat de aangekondigde wetenschappelijke opvolging en evaluatie van deze KIV nooit werden gerealiseerd.

### II.2.3. *De nationale veiligheidsplannen (NVP)*

120. Het NVP is een politieplan en is gebaseerd op artikel 4 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (WGP)<sup>92</sup>.

Het NVP valt binnen de verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.

121. Het NVP 2012-2015, zijnde het zesde plan in rij, werd voorafgegaan door een criminaliteitsbeeld analyse en is gebaseerd op het concept "excellente politiezorg"<sup>93</sup>.

122. Terrorisme was één van de prioriteiten, maar werd als dusdanig niet verder in detail in het NVP uitgewerkt.

Het NVP 2012-2015 gaat in op een aantal aspecten inzake informatiebeheer en ICT, aspecten die tijdens de werkzaamheden van deze parlementaire onderzoekscommissie nog steeds als problematisch wordt ervaren.

Meer specifiek wordt gesteld dat "het wettelijke raamwerk" (artikel 44/1 en volgende van de wet op het politieambt, dataretentie, de wetgeving inzake de strafuitvoering, Prüm, ..), de veroudering van de gebruikte technieken (gesloten systemen, papieren proces-verbaal, "smallbandnetwerk", eigen ontwikkelingen, ...) en de versnippering en de beperking van de budgetten ervoor hebben gezorgd dat de huidige processen en systemen aan het einde van hun levenscyclus zijn geraakt. Het verder investeren in de actuele toestand levert, zo stelt het NVP, op termijn onvoldoende rendement op.

Deze conclusie blijft meer dan ooit overeind staan en wordt meegenomen naar de eindconclusies van dit rapport.

123. De vraag in welke mate dit NVP (en de bijhorende zonale plannen) volwaardig kon worden omgezet in programma's, concrete projecten en actieplannen stond herhaaldelijk – zoals ook hierna blijkt – ter discussie.

<sup>92</sup> B.S. 5 januari 1999.

<sup>93</sup> W. Bruggeman, J.M. Van Branteghem, D. Van Nuffel (eds.), Naar een excellente politiezorg, Brussel, Politeia, 2007.

119. Il est également regrettable que le suivi scientifique et l'évaluation annoncés de la NCSI n'aient jamais été réalisés.

### II.2.3. *Les plans nationaux de sécurité (PNS)*

120. Le PNS est un plan de police basé sur l'article 4 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI)<sup>92</sup>.

Le PNS relève des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

121. Le PNS 2012-2015, qui est le sixième plan consécutif, a fait suite à une analyse de la criminalité et se base sur la notion d'"excellence dans la fonction de police"<sup>93</sup>.

122. Le terrorisme était l'une des priorités, mais n'a pas été détaillé en tant que tel dans le PNS.

Le PNS 2012-2015 s'attarde sur un certain nombre d'aspects liés à la gestion de l'information et à l'ICT, aspects qui sont toujours considérés comme problématiques au cours des travaux de la présente commission d'enquête parlementaire.

Il est plus particulièrement précisé que "le cadre légal" (l'article 44/1 et suivants de la loi sur la fonction de police, la rétention de données, la législation sur les écoutes téléphoniques, Prüm...), le vieillissement des techniques utilisées (les systèmes fermés, les procès-verbaux version papier, le "réseau bande étroite", des développements propres...) ainsi que la dispersion et la limitation des budgets ont eu pour conséquence que la durée de vie des processus et des systèmes actuels a atteint la fin de son cycle. Selon le PNS, le bénéfice ainsi créé ne contrebalance plus les coûts exposés pour leur optimisation.

Cette conclusion est plus actuelle que jamais et figurera dans les conclusions finales du présent rapport.

123. La question de savoir dans quelle mesure ce PNS (et les plans zonaux qui l'accompagnent) a pu être converti en programmes, projets concrets et plans d'action a été soulevée à plusieurs reprises – ainsi qu'il apparaîtra également ci-après.

<sup>92</sup> *Moniteur belge* du 5 janvier 1999.

<sup>93</sup> W. Bruggeman, J.M. Van Branteghem, D. Van Nuffel (eds.), Naar een excellente politiezorg, Bruxelles, Politeia, 2007.

124. In het NVP 2012-2015 werd gesteld dat de politiediensten op beide niveaus de komende jaren – voor wat de personeelsmiddelen betreft – voor enorme uitdagingen staan. De te verwachten grote uitstroom van medewerkers die de pensioenleeftijd hebben bereikt, zal onmiskenbaar gepaard gaan met een verlies van kennis en ervaring.

Het NVP stelde duidelijk dat het nodig is om de instroom (kwantitatief en kwalitatief) minstens op hetzelfde niveau te houden als de uitstroom. Entiteiten met de grootste uitstroom moesten daarbij kunnen rekenen op een voldoende instroom. Daarnaast werd het al dan niet prioritair zijn als een belangrijk, maar niet het enige, criterium bestempeld voor wat het (her)verdelen of toewijzen van capaciteit betreft. Zo moest er ook over gewaakt worden dat voor de goede werking en de aanpak van alle fenomenen de minimale werkingsdrempel van de betrokken entiteiten gegarandeerd konden blijven.

Deze zorg werd bewaarheid en heeft onder meer aanleiding gegeven tot de optimalisatie van de federale politie in 2014, een maatregel die nog verschillende malen in dit verslag aan bod komt.

125. Ook kunnen de kleinste zones, volgens het NVP, moeilijk nog langer de gegarandeerde minimum gelijkwaardige dienstverlening zoals bedoeld in artikel 3 van de WGP waarborgen.

126. Dit NVP werd, zoals artikel 7 van de WGP bepaalt, wel geëvalueerd door de federale politieraad. Enkele van de conclusies zijn relevant in het raam van dit onderzoek.

Er werd vastgesteld dat ook in uitvoering van dit NVP, een aantal aanbevelingen uit het rapport 10 jaar na de politiehervorming nog steeds niet gerealiseerd zijn (bijvoorbeeld het vereenvoudigen van het statuut, de functieverloning om onder andere de aantrekkelijkheid van bepaalde sleutelfuncties te valideren).

De evaluaties – als die er al zijn – zijn meer op inspanning dan op resultaat gericht. Er zijn te veel prioriteiten en de begrippen blijven vaag. Een binding tussen prioriteiten en budget ontbreekt. De interactie tussen het NVP en de Zonale veiligheidsplannen (ZVP) is niet altijd duidelijk en vaak onbestaand. Tussentijdse initiatieven dwarsbomen het behoud van coherentie bij de uitvoering van het NVP, temeer omdat dit plan nooit werd bijgestuurd in functie van nieuwe dreigingen en maatregelen. De informatiehuishouding en de ICT applicaties blijven een zorgkind. De bijzondere eenheden hebben een tekort aan middelen.

124. Le PNS 2012-2015 a indiqué qu'au cours de prochaines années, les services de police des deux niveaux devront relever d'énormes défis en ce qui concerne les moyens en personnel. Les nombreux départs prévus de collaborateurs ayant atteint l'âge de la retraite s'accompagneront indéniablement d'une perte de know-how et d'expertise.

Le PNS a clairement précisé qu'il était nécessaire de maintenir l'afflux de personnel (quantitatif et qualitatif) au minimum à un niveau identique à celui des départs. Les entités confrontées au plus grand nombre de départs doivent pouvoir compter sur des arrivées en nombre suffisant. Si le caractère prioritaire ou non prioritaire a été qualifié de critère important, il n'est pas le seul dans l'optique de la (nouvelle) répartition ou attribution de la capacité. Il faut ainsi veiller, pour le bon fonctionnement et l'approche de l'ensemble des phénomènes, à ce qu'un seuil minimal de fonctionnement soit garanti pour les entités concernées.

Cette préoccupation s'est avérée fondée et a notamment conduit à l'optimisation de la police fédérale en 2014, une mesure qui sera encore abordée à plusieurs reprises dans le présent rapport.

125. Selon le PNS, les plus petites zones peuvent encore difficilement garantir le service minimal équivalent, tel que défini à l'article 3 de la LPI.

126. Comme l'énonce l'article 7 de la LPI, le PNS a effectivement été évalué par le Conseil fédéral de la police. Certaines conclusions sont pertinentes dans le cadre de la présente enquête.

Il a été constaté qu'en exécution du PNS, certaines recommandations du rapport n'ont toujours pas été mises en œuvre, 10 ans après la réforme de la police (par exemple la simplification du statut, la rémunération de la fonction afin, entre autres, d'assurer l'attractivité de certaines fonctions clés).

Les évaluations, si elles existent, portent davantage sur les efforts que sur les résultats. Les priorités sont trop nombreuses et les notions sont vagues. Le lien entre les priorités et le budget fait défaut. L'interaction entre le PNS et les plans zonaux de sécurité (PZS) n'apparaît pas toujours clairement et est souvent inexistante. Des initiatives intermédiaires entravent la cohérence dans l'exécution du PNS, d'autant que ce plan n'a jamais été adapté aux menaces et aux mesures nouvelles. La gestion de l'information et les applications informatiques continuent à poser problème. Les unités spéciales manquent de moyens.

127. Deze vaststellingen hebben weinig of niets aan actualiteit ingeboet en kunnen jammer genoeg zo in de conclusies van deze parlementaire onderzoekscommissie overgenomen worden.

#### II.2.4. **Het Actieplan Radicalisme (Plan R)**

##### *Een korte historiek*

128. De basis van het Plan R werd gelegd in de nasleep van de aanslagen van 11 september 2001. De inlichtingendiensten hadden toen al uitdrukkelijk gewezen op het groeiend gevaar van het islamistisch extremisme.

129. In 2002 richtte het Crisiscentrum, op vraag van de minister van Binnenlandse zaken, twee werkgroepen op met de bedoeling om een actieplan uit te werken. Eind 2002 was een eerste plan -het zogenaamde plan M (Moskeeën)- klaar. Toen werd dit plan nog angstvallig geheim gehouden, daar waar men nu een maximale transparantie nastreeft.

130. Eind 2004 besliste het Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid (MCIV) om dit plan om te vormen tot een strategische nota met aandacht voor specifieke vectoren van radicalisering en bijhorende maatregelen op preventief, proactief en reactief vlak.

131. Op 28 april 2006 keurde hetzelfde Comité het ook toen niet gepubliceerde Plan radicalisering terrorisme goed en werd de Antiterroristische Gemengde Groep als verantwoordelijke dienst voor de uitvoering van dit Plan aangewezen. Deze verantwoordelijkheid werd inmiddels overgedragen aan de Nationale Task Force (NTF).

132. Het in april 2013 opgestelde federaal preventieprogramma van Gewelddadige Radicalisering omvat zes assen, namelijk: kennisvergaring, wegwerken van de voedingsbodem, verhogen van de weerbaarheid, ondersteuning, kennisontwikkeling en preventie in de gevangeniscontext.

133. Na de vrijdelde aanslag in Verviers (begin 2015) heeft de federale regering dit Plan R geactualiseerd. Op 14 december 2015 heeft de Nationale Veiligheidsraad (NVR) het hervormde actieplan terrorisme (Plan R) goedgekeurd. Dit plan richt zich voornamelijk op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Uit dit plan zijn een aantal structuren gegroeid waaronder de Unit Radicalisme (Unit R) binnen de FOD Binnenlandse Zaken. De structuren van het plan R werden versterkt in de vorm van taksforces, namelijk nationale en lokale taskforces (NTF en LTF). De verantwoordelijkheid voor

127. Ces constatations n'ont guère perdu de leur actualité et peuvent donc malheureusement être reprises telles quelles dans les conclusions de la présente commission d'enquête parlementaire.

#### II.2.4. **Le Plan d'action radicalisme (Plan R)**

##### *Bref historique*

128. Les fondements du Plan R ont été posés dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001. À l'époque déjà, les services de renseignement avaient explicitement mis en garde contre le danger croissant de l'extrémisme islamique.

129. En 2002, à la demande du ministre de l'Intérieur, le Centre de crise a mis sur pied deux groupes de travail chargés d'élaborer un plan d'action. Fin 2002, un premier plan – le "Plan M" (Mosquées) – était prêt. À l'époque, ce plan a été soigneusement gardé secret, alors qu'aujourd'hui on recherche une transparence maximale.

130. Fin 2004, le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (CMRS) a décidé de transformer ce plan en une note stratégique s'attachant aux vecteurs spécifiques de la radicalisation et aux mesures afférentes sur les plans préventif, proactif et réactif.

131. Le 28 avril 2006, le même Comité a approuvé le Plan contre la radicalisation et le terrorisme qui, lui aussi, n'était pas encore publié à l'époque, et le Groupe Interforces Antiterroriste a été désigné comme le service responsable de la mise en œuvre de ce plan. Cette responsabilité a dans l'intervalle été confiée à la Task Force nationale (TFN).

132. Le programme de prévention de la radicalisation violente, élaboré en avril 2013 par les autorités fédérales, comporte six axes: une meilleure connaissance, la suppression du terreau fertile, l'accroissement de la résistance morale, soutien, développement des connaissances et prévention dans le contexte carcéral.

133. Après l'attentat déjoué de Verviers (début 2015), le gouvernement fédéral a actualisé ce plan R. Le 14 décembre 2015, le Conseil national de sécurité (CNS) a approuvé la nouvelle mouture du plan d'action contre le terrorisme (Plan R). Ce plan est essentiellement axé sur les services de renseignement et de sécurité. Ce plan a généré un certain nombre de structures, dont l'Unité Radicalisme (Unit R) au sein du SPF Intérieur. Les structures du Plan R ont été consolidées sous la forme de task forces, en l'occurrence des task forces nationales et locales (TFN et TFL). La responsabilité

de coördinatie van het plan R ligt nu bij de NTF, als strategisch stuurcomité, dat onder het voorzitterschap van het OCAD mede ressorteert als platform onder het Coördinatiecomité Inlichtingen en Veiligheid (CCIV).

#### *Objectief en werking*

134. Het plan R is een plan van aanpak dat door een geïntegreerde samenwerking tussen de verschillende overheidsdiensten, het inperken van radicalisme en extremisme in onze samenleving als oogmerk heeft.

135. Om dit te bereiken bevat het Actieplan Radicalisme twee doelstellingen: het in kaart brengen van individuen en groepen met een radicaliserend effect op hun omgeving en het reduceren van de impact van deze vectoren van radicalisering.

Het actieplan haalt de banden aan tussen de verschillende beleidsniveaus (federaal, deelstatelijk en lokaal). De ketengerichte aanpak van radicaliserende entiteiten en het nemen van preventieve, repressieve en curatieve maatregelen vereist een doorgedreven samenwerking van de federale overheid met de gemeenschappen en de gewesten en met de lokale overheden. De informatieflux binnen de structuren en zeker ook met de bestuurlijke autoriteiten werd, zo stelt het Plan, verbeterd.

136. De krachtlijnen van het actieplan zijn:

- het vroegtijdig identificeren van radicaliserende actoren om tijdig de nodige maatregelen te kunnen nemen;
- door alle diensten samen in een gemeenschappelijke actie, met respect voor hun specifieke finaliteit en wettelijke bevoegdheid.

137. Op basis van het Plan R werden een aantal nieuwe werkgroepen opgericht, zijnde: de werkgroepen preventie, FTF en communicatie en de ad-hoc werkgroepen haatpredikers, Asiel en migratie en Moskeeën.

Later werd er een pijler gevangenissen aan toegevoegd.

138. De wijze van aanpak en opvolging (invoering van gestandaardiseerde en gepersonaliseerde maatregelen) van het Plan R zijn de basis voor een werkzame aanpak. Het blijft echter noodzakelijk dat er ruimte blijft om aan te sluiten bij het evolutieve karakter van de beoogde fenomenen

de la coordination du Plan R incombe aujourd'hui à la TFN, en tant que comité de pilotage stratégique, qui placé sous la présidence de l'OCAM relève notamment comme plate-forme du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité (CCIV).

#### *Objectif et fonctionnement*

134. Le plan R est un plan de lutte qui vise à réduire le radicalisme et l'extrémisme dans notre société grâce à une coopération intégrée entre les différents services publics.

135. Dans cette perspective, le Plan d'action radicalisme poursuit deux objectifs: cartographier les individus et les groupes ayant un effet radicalisant sur leur entourage et réduire l'impact de ces vecteurs de radicalisation.

Le plan d'action renforce les liens entre les différents niveaux de pouvoir (fédéral, communautaire et régional et local). L'approche de chaîne des entités radicalisantes et la prise de mesures préventives, répressives et curatives requièrent une coopération poussée du gouvernement fédéral avec les communautés et régions et avec les autorités locales. Le flux d'informations au sein des structures ainsi qu'avec les autorités administratives a été amélioré, indique le Plan.

136. Les lignes de force du plan d'action sont:

- l'identification précoce des agents radicalisants pour pouvoir prendre les mesures nécessaires en temps utile;
- le rassemblement de tous les services dans une action commune, dans le respect de leur finalité spécifique et de leurs compétences légales.

137. Sur la base du Plan R, un certain nombre de groupes de travail ont été mis sur pied: les groupes de travail prévention, FTF et communication, ainsi que les groupes de travail *ad hoc* prédicateurs de haine, Asile et migration et Mosquées.

Un pilier prisons a été ajouté par la suite.

138. L'approche et le suivi (instauration de mesures standardisées et personnalisées) du Plan R sont la base d'une approche performante. Il demeure néanmoins nécessaire de conserver une marge pour s'adapter au caractère évolutif des phénomènes visés.

### II.2.5. *Het Kanaalplan*

139. Het Kanaalplan ('het plan tegen radicalisering en terrorisme in de Kanaalzone') dat officieel op 5 februari 2016 door de regering werd voorgesteld en daadwerkelijk werd opgestart in april 2016, realiseert één van de voormelde achttien maatregelen die de regering kort na de aanslagen van 13 november 2015 in Parijs had aangekondigd.

140. Onder de Kanaalzone vallen vijf politiezones<sup>94</sup> en acht gemeenten<sup>95</sup>. Het project gaat om een krachtenbundeling van de federale overheid, de politiezones, de federale politie, het openbaar ministerie, de lokale besturen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De stad Vilvoorde heeft zich bij het Kanaalplan aangesloten.

#### *Objectief en werking*

141. Het Kanaalplan heeft meerdere doelstellingen, zoals:

— de aanpak van radicalisering en terrorisme EN een aantal criminele feiten die daaraan gelinkt werden (wapenhandel, drugs en vervalste documenten);

— en de illegale economie.

142. Het plan garandeert een geïntegreerde (tussen federale<sup>96</sup> en lokale politie) en integrale (samenwerking met andere overheden en partners zoals het openbaar ministerie, gemeentediensten, ...) aanpak. Het is de bedoeling dat verschillende diensten samenwerken op basis van een transversale benadering van de verschillende met terrorisme gerelateerde criminaliteitsdomeinen.

Het project Belfi dat in 2014 door het parket-generaal van Brussel in samenwerking met de FGP Brussel werd opgestart, past in deze aanpak.<sup>97</sup>

Vier FGP's nemen hieraan nu deel.<sup>98</sup>

143. De organisatie en het opvolgen van het plan wordt, rekening houdend met de verantwoordelijkheden

<sup>94</sup> Brussel-Zuid, Brussel-West, Brussel Hoofdstad Elsene, Brussel-Noord en Vilvoorde-Machelen.

<sup>95</sup> Sint-Gilles, Anderlecht, Molenbeek, Koekelberg, Laken, Sint-Joost-ten-Node, Schaarbeek en Vilvoorde.

<sup>96</sup> Samenwerking met de FGP Brussel en de detachering van een aantal federale politiemensen.

<sup>97</sup> Zo werden in Molenbeek 1571 vzw's gecontroleerd waarvan er 91 als verdacht werden gecatalogeerd en er 91 werden ontbonden. Zie: Plechtige openingszitting van het hof van beroep te Brussel; 1 september 2015; Rede uitgesproken door procureur-generaal Johan Delmulle.

<sup>98</sup> Brussel, Halle-Vilvoorde, Leuven en Waals-Brabant.

### II.2.5. *Le plan Canal*

139. Le plan Canal ("le Plan d'action contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme dans la Zone du canal"), officiellement présenté le 5 février 2016 par le gouvernement et lancé effectivement en avril 2016, met en œuvre l'une des dix-huit mesures susmentionnées que le gouvernement avait annoncées peu après les attentats du 13 novembre 2015 à Paris.

140. La Zone du canal s'étend sur cinq zones de police<sup>94</sup> et huit communes<sup>95</sup>. Le projet consiste à conjuguer les forces de l'autorité fédérale, des zones de police, de la police fédérale, du ministère public, des administrations locales et de la Région de Bruxelles-Capitale.

La ville de Vilvorde s'est jointe au plan Canal.

#### *Objectif et fonctionnement*

141. Le plan Canal poursuit plusieurs objectifs, tels que:

— la lutte contre la radicalisation et le terrorisme ET contre une série de faits criminels connexes (trafic d'armes, de stupéfiants et de faux documents)

— et l'économie illégale.

142. Le plan garantit une approche intégrée (entre la police fédérale<sup>96</sup> et locale) et intégrale (collaboration avec d'autres autorités et partenaires tels que le ministère public, les services communaux, etc.). L'objectif est que plusieurs services collaborent sur la base d'une approche transversale des différents domaines criminels en lien avec le terrorisme.

Le projet Belfi, lancé en 2014 par le parquet général de Bruxelles en collaboration avec la PJF Bruxelles, s'inscrit dans cette approche<sup>97</sup>.

Quatre PJF<sup>98</sup> y sont actuellement associées.

143. L'organisation et le suivi du plan sont pris en charge, en tenant compte des responsabilités des

<sup>94</sup> Bruxelles-Midi, Bruxelles-Ouest, Bruxelles-Capitale Ixelles, Bruxelles-Nord et Vilvorde-Machelen.

<sup>95</sup> Saint-Gilles, Anderlecht, Molenbeek, Koekelberg, Laeken, Saint-Josse-ten-Noode, Schaarbeek et Vilvoorde.

<sup>96</sup> Collaboration avec la PJF Bruxelles et détachement d'un certain nombre de policiers fédéraux.

<sup>97</sup> C'est ainsi qu'à Molenbeek, 1 571 ASBL ont été contrôlées, dont 91 ont été qualifiées de suspectes et 91, dissoutes. Voir: audience d'ouverture solennelle de la cour d'appel de Bruxelles; 1<sup>er</sup> septembre 2015; Mercuriale du procureur général Johan Delmulle.

<sup>98</sup> Bruxelles, Hal-Vilvorde, Louvain et Brabant wallon.

van de burgemeesters, waargenomen door een coördinatieplatform geleid door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor wat preventie en het administratieve luik betreft, voorgezeten door de Dirco (directeur-coördinator) van Brussel en de korpschef van de lokale politiezone Brussel –West bij het organiseren van de politionele controle acties en door de Dirjud voor wat de gerechtelijke acties betreft. De Dirjud Brussel monitort de signaleringen en de Dirco van Vilvoorde organiseert de evaluaties.

De gemeenschappelijke gegevensbank FTF van het OCAD dient als basis voor de te ondernemen acties. In het plan wordt een onderscheid gemaakt tussen ofwel een aanklampende opvolging van de FTF's, ofwel een discrete opvolging. Tijdens de hoorzittingen werd meermaals gepleit om, vanuit de opgedane ervaring, het begrip "aanklampend" inhoudelijk te omschrijven en af te bakenen.

144. De Dirco van Brussel diende een eigen dynamische databank beschikbaar te stellen en de SICAD's (communicatie- en informatiediensten van het arrondissement) hebben zich geëngageerd om ter ondersteuning van dit plan in te staan voor de informatiehuishouding.

145. Opvallend is dat in het plan zeven categorieën van personen worden onderscheiden (categorie VI: geradicaliseerd; categorie VII: banden met geradicaliseerde personen), daar waar de lijst FTF's gebaseerd is op vijf categorieën. Op basis van de aangetoonde meerwaarde kan overwogen worden om deze twee categorieën ook toe te voegen aan de vijf klassieke categorieën, op voorwaarde dat de gegevensbank dan niet te omvangrijk wordt en beperkt blijft tot die personen die een opvolging vergen.

Het hanteren van verschillende categorieën op basis van verschillende toepassingen van geradicaliseerde personen en daders van terroristische misdrijven is, zoals zal blijken in de hoofdstukken III en IV, problematisch. Het Kanaalplan werd inmiddels geëvalueerd (*infra*, VIII.)

146. Een aandachtspunt blijft de nood aan een intensievere uitwisseling van bestuurlijke informatie tussen de betrokken politiezones.

147. Slechts 5 van de Brusselse gemeenten beschikken over een voltijdse deradicaliseringsambtenaar. Zij maken hiervoor gebruik van de eenmalige 500.000 euro federale subsidie die aan vijftien gemeenten werd toegekend in uitvoering van de koninklijke besluiten van 9 november 2015 en 2 december 2015. De

bourgmestres, par une plate-forme de coordination dirigée par la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la prévention et le volet administratif, présidée par le Dirco (directeur-coordonateur) de Bruxelles et le chef de corps de la zone de police locale de Bruxelles Ouest pour l'organisation des actions de contrôle policier et par le Dirjud en ce qui concerne les actions judiciaires. Le Dirjud de Bruxelles supervise les signalements et le Dirco de Vilvoorde organise les évaluations.

La banque de données commune FTF de l'OCAM constitue la base des actions à entreprendre. Le plan établit une distinction entre un suivi continu des FTF et un suivi discret. Au cours des auditions, il a été préconisé à plusieurs reprises, compte tenu de l'expérience acquise, de préciser et de circonscrire le contenu du terme "continu".

144. Le Dirco de Bruxelles devait mettre à disposition une banque de données dynamique spécifique et les SICAD (services de communication et d'information de l'arrondissement) se sont engagés à prendre en charge la gestion de l'information pour soutenir ce plan.

145. Un des aspects particuliers du plan est qu'il distingue sept catégories de personnes (catégorie VI: radicalisé; catégorie VII: en lien avec des personnes radicalisées), alors que la liste des FTF se base sur cinq catégories. Sur la base de la plus-value démontrée, il est envisageable d'ajouter ces deux catégories aux cinq catégories classiques, à condition que la banque de données ne prenne pas des proportions trop volumineuses et reste limitée aux personnes nécessitant un suivi.

Le recours à différentes catégories de personnes radicalisées et d'auteurs d'infractions terroristes pour des applications diverses est problématique, comme le révèlent les chapitres III et IV. Entre-temps, le plan Canal a été évalué (*cf. infra*, VIII).

146. La nécessité d'intensifier l'échange d'informations administratives entre les zones de police concernées demeure un élément auquel il faut prêter attention.

147. Seules cinq communes bruxelloises disposent d'un fonctionnaire à temps plein chargé de la déradicalisation. Pour ce faire, elles utilisent le subside fédéral unique de 500 000 euros qui a été octroyé à quinze communes en exécution des arrêtés royaux du 9 novembre 2015 et du 2 décembre 2015. Dès lors, les

deradicaliseringsambtenaren<sup>99</sup> hebben daarom tijdens hun hoorzitting aangedrongen op structurele subsidies.

148. Belangrijk is dat met de uitvoering van dit plan een betere communicatie met de gevangenen werd gerealiseerd (*infra*, VII).

De deradicaliseringscel in de gemeente Molenbeek heeft al een 60-tal dossiers geopend van jongeren die blijk geven van een “manifest veranderend gedrag”.

149. In het NVP 2016-2019<sup>100</sup> wordt de kracht en de meerwaarde van het Kanaalplan<sup>101</sup> bevestigd. Daarnaast werden over dit Kanaalplan ook een aantal kritische bedenkingen geformuleerd (*infra*, VIII.)

### II.2.6. De aanpassing van het strafrecht, het strafprocesrecht en administratieve maatregelen

150. Al voor de aanslagen van 22 maart 2016 werd het strafrecht en het strafprocesrecht op meerdere punten aangepast.

De wet op terroristische misdrijven van december 2003<sup>102</sup>, de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen<sup>103</sup> en de oprichting van een beroepsorgaan<sup>104</sup>, de wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel<sup>105</sup>, de wet van 21 juni 2004 tot omzetting van het besluit van de raad van 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken<sup>106</sup>, de wet van 9 december 2004 betreffende de internationale politieke verstrekking van gegevens van persoonlijke aard en informatie met gerechtelijke finaliteit en de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering<sup>107</sup>, en de oprichting van gemeenschappelijke onderzoeksteams op basis van de EU overeenkomst 2000, illustreren dit ten volle.

<sup>99</sup> Hoorzitting met de heer Olivier Vanderhaegen, mevrouw Jessika Soors en de heer Alexander Van Leuven (deradicaliseringsambtenaren), 6 maart 2016.

<sup>100</sup> Doelstelling 2: bijdragen tot het uitvoeren van het “actieplan tegen radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme in de kanaalzone”.

<sup>101</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016.

<sup>102</sup> Wet van 19 december 2003 betreffende de terroristische misdrijven, *B.S.* 22 december 2003.

<sup>103</sup> *B.S.* 7 mei 1999.

<sup>104</sup> Persmededeling van de regering, 9 september 2005.

<sup>105</sup> *B.S.* 22 december 2003.

<sup>106</sup> *B.S.* 2 augustus 2004.

<sup>107</sup> *B.S.* 24 december 2004.

fonctionnaires de déradicalisation<sup>99</sup> ont plaidé lors de leur audition pour des subsides structurels.

148. Un point important à souligner est que la mise en œuvre de ce plan a permis d’améliorer la communication avec les prisons (*cf. infra*, VII).

Il apparaît notamment que la cellule de déradicalisation de la commune de Molenbeek a déjà ouvert une soixantaine de dossiers à propos de jeunes qui montrent des signes manifestes de changement de comportement.

149. Le PNS 2016-2019<sup>100</sup> confirme la force et la plus-value du plan Canal<sup>101</sup>. Par ailleurs, une série de réflexions critiques ont également été formulées à propos de ce plan Canal (*cf. infra*, VIII.)

### II.2.6. Modification du droit pénal, du droit de procédure pénale et des mesures administratives

150. Avant les attentats du 22 mars 2016, le droit pénal et le droit de procédure pénale avaient déjà été modifiés sur plusieurs points.

La loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes<sup>102</sup>, la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité<sup>103</sup> et celle portant création d’un organe de recours<sup>104</sup>, la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d’arrêt européen<sup>105</sup>, la loi du 21 juin 2004 transposant la décision du Conseil de l’Union européenne du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité<sup>106</sup>, la loi du 9 décembre 2004 sur la transmission policière internationale de données à caractère personnel et d’informations à finalité judiciaire, l’entraide judiciaire internationale en matière pénale et modifiant l’article 90ter du Code d’instruction criminelle<sup>107</sup>, et la création d’équipes communes de recherche conformément à la Convention UE 2000 en sont une parfaite illustration.

<sup>99</sup> Audition de M. Olivier Vanderhaegen, Mme Jessika Soors et M. Alexander Van Leuven (fonctionnaires de déradicalisation), 6 mars 2017.

<sup>100</sup> Objectif 2: contribuer à l’exécution du “Plan d’action contre la radicalisation, l’extrémisme violent et le terrorisme dans la zone du canal.

<sup>101</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016.

<sup>102</sup> Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *Moniteur belge* du 22 décembre 2003.

<sup>103</sup> *Moniteur belge* du 7 mai 1999.

<sup>104</sup> Communiqué de presse du gouvernement du 9 septembre 2005.

<sup>105</sup> *Moniteur belge* du 22 décembre 2003.

<sup>106</sup> *Moniteur belge* du 2 août 2004.

<sup>107</sup> *Moniteur belge* du 24 décembre 2004.



151. Ondertussen werden bij ministerieel besluit van 30 oktober 2015 de Commissies tot hervorming van het strafrecht en van het strafprocesrecht opgericht. De onderzoekscommissie is van oordeel dat bij deze hervorming met de aanbevelingen van de onderzoekscommissie rekening moet gehouden worden.

152. Om later in de rapport beter te kunnen inschatten of en in welke mate deze wetwijzigingen in de praktijk werden omgezet, worden deze hierna in chronologische volgorde vermeld. Dit laat ook toe om na te gaan in welke mate de in de regeringsverklaring aankondigde wetwijzigingen werden gerealiseerd.

153. De meest recente hervormingen van justitie vonden plaats in de periode 2013-2014, waarbij het gerechtelijk landschap drastisch werd hervormd door de wet van 1 december 2013<sup>108</sup>. Er wordt een nieuwe territoriale structuur gecreëerd voor de Belgische Justitie (Federale Overheidsdienst Justitie, 2016, p. 4). De gerechtelijke arrondissementen werden gereduceerd van 27 arrondissementen tot 12 arrondissementen, die grotendeels samenvallen met de provinciegrenzen, met uitzondering van Luik, Vlaams Brabant en Brussel (Federale Overheidsdienst Justitie, 2016, p. 5). De wet die op 1 april 2014 in werking is getreden, beoogt *“een schaalvergroting, toenemende mobiliteit en specialisatie van magistraten en een grotere autonomie van het beheer en management.”*<sup>109</sup>

154. In december 2013 werd vervolgens het Vlinderakkoord<sup>110</sup>, het akkoord rond de zesde staatsvorming goedgekeurd. Dit akkoord had ook gevolgen voor het vervolgsbeleid:

*“De deelstaten zullen, via een door de deelstaatregering afgevaardigde minister, over een positief injunctierecht beschikken voor de materies waarvoor zij bevoegd zijn. De afgevaardigde minister van de deelstaat zal zijn aanvraag aan de federale minister van Justitie bezorgen die haar onmiddellijk zal laten uitvoeren.*

*In de materies die tot hun bevoegdheden behoren, zullen de deelstaten met de Federale Staat een samenwerkingsakkoord sluiten dat betrekking zal hebben op:*

<sup>108</sup> Wet van 1 december 2013 tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde, B.S. 10 december 2013.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Algemene beleidsnota Staatsvorming, *Parl. St. Kamer*, 2011-12, nr. 1964/016.

151. Dans l'intervalle, les Commissions de réforme du droit pénal et du droit de procédure pénale ont été créées par l'arrêté ministériel du 30 octobre 2015. La commission d'enquête estime que pour les besoins de cette réforme, il convient également de tenir compte de ses propres recommandations.

152. Afin de mieux évaluer, dans la suite du rapport, si et dans quelle mesure ces modifications législatives ont été transposées en pratique, nous les avons reproduites ci-après par ordre chronologique. Cela permettra également de vérifier dans quelle mesure les modifications législatives annoncées dans la déclaration de gouvernement ont été réalisées.

153. Les réformes les plus récentes de la Justice ont été effectuées au cours de la période 2013-2014 durant laquelle le paysage judiciaire a été réformé drastiquement par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013<sup>108</sup>. Une nouvelle structure territoriale a été créée pour la Justice belge (Service public fédéral Justice, 2016, p.4). Le nombre d'arrondissements judiciaires a été réduit de 27 à 12 arrondissements, qui correspondent en grande partie aux frontières des provinces, à l'exception de Liège, du Brabant flamand et de Bruxelles (Service public fédéral Justice, 2016, p.5). La loi qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014 vise *“un élargissement d'échelle, une mobilité et une spécialisation croissantes des magistrats et une plus grande autonomie de gestion et de management.”*<sup>109</sup>

154. Ensuite, en décembre 2013, l'accord Papillon<sup>110</sup>, l'accord concernant la sixième réforme de l'État, a été adopté. Cet accord a également eu des conséquences pour la politique de poursuites:

*“Les entités fédérées, via un ministre délégué par le gouvernement de l'entité fédérée, jouiront d'un droit d'injonction positive dans les matières relevant de leurs compétences. Le ministre délégué de l'entité fédérée adressera sa demande au ministre fédéral de la Justice qui en assurera l'exécution immédiate.*

*Dans les matières relevant de leurs compétences, les entités fédérées concluront avec l'autorité fédérale, un accord de coopération qui portera sur:*

<sup>108</sup> Loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, *Moniteur belge* du 10 décembre 2013.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Note de politique générale Réforme de l'État, *Doc. Parl., Chambre*, 2011-12, n° 1964/016.

— het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie en het opstellen van richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid;

— het formaliseren van de vertegenwoordiging van de deelstaten in het College van procureurs-generaal;

— de kadernota *Integrale veiligheid en het Nationaal veiligheidsplan*.<sup>111</sup>

Dit kreeg concreet gestalte door het samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid<sup>112</sup>.

155. Het koninklijk besluit van 2 juni 2015<sup>113</sup> was de basis voor de oprichting van het strategisch Comité en Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid (SCIV).

156. De wet van 20 juli 2015<sup>114</sup> tot versterking van de strijd tegen het terrorisme<sup>115</sup> behelst de uitbreiding van de mogelijkheden inzake de intrekking van de nationaliteit en maakt de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit door de invoering van artikel 23/2, § 1, in het Wetboek van de Belgische nationaliteit mogelijk. Voormeld artikel bepaalt dat “de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit op vordering van het openbaar ministerie door de rechter kan worden uitgesproken ten aanzien van Belgen die hun nationaliteit niet hebben verkregen van een ouder of een adoptant die Belg was op de dag van hun geboorte en van Belgen wier nationaliteit niet werd toegekend op grond van artikel 11, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, indien zij als dader, mededader of medeplichtige veroordeeld werden tot een gevangenisstraf van ten minste vijf jaar zonder uitstel voor een misdrijf als bedoeld in boek II, titel I<sup>ter</sup>, van het Strafwetboek.” De rechter kan echter de vervallenverklaring niet uitspreken wanneer het als gevolg zou hebben dat de betrokkene staatloos zou worden.

— la politique de poursuites du ministère public et l'établissement de directives en matière de politique criminelle;

— la formalisation de la représentation des entités fédérées au sein du Collège des procureurs généraux;

— la note-cadre *Sécurité intégrale et le Plan national de sécurité*<sup>111</sup>

L'accord de coopération du 7 janvier 2014 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité<sup>112</sup> a concrétisé ce qui précède.

155. L'arrêté royal du 2 juin 2015<sup>113</sup> constituait la base de la création du Comité stratégique et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité (CCRS).

156. La loi du 20 juillet 2015<sup>114</sup> visant à renforcer la lutte contre le terrorisme<sup>115</sup> comprend l'élargissement des possibilités en matière de retrait de la nationalité et permet la déchéance de la nationalité belge en insérant l'article 23/2, § 1<sup>er</sup>, dans le Code de la nationalité belge. Cet article dispose que “la déchéance de la nationalité belge peut être prononcée par le juge sur réquisition du ministère public à l'égard de Belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un auteur ou adoptant belge au jour de leur naissance et des Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, s'ils ont été condamnés, comme auteur, coauteur ou complice, à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis pour une infraction visée au livre II, titre I<sup>er</sup>*ter*, du Code pénal”. Le juge ne peut toutefois pas prononcer la déchéance au cas où celle-ci aurait pour effet de rendre l'intéressé apatride.

<sup>111</sup> Algemene beleidsnota Staatshervorming, *Parl. St. Kamer*, 2011-12, nr. 1964/016, 35-36.

<sup>112</sup> Samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid, *B.S.* 17 juni 2014.

<sup>113</sup> Koninklijk besluit van 2 juni 2015 tot oprichting van het Strategisch Comité en Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid, *B.S.* 5 juni 2015.

<sup>114</sup> Gebaseerd op Resolutie 2178 van 24 september 2014 van de VN: de Staten worden verzocht om reizen naar het buitenland om terroristische doeleinden, de financiering van dergelijke reizen en de hulp bij het organiseren ervan te bestraffen.

<sup>115</sup> *B.S.* 5 augustus 2015.

<sup>111</sup> Note de politique générale Réforme de l'État, *Doc. Parl., Chambre*, 2011-12, n° 1964/016, 35-36.

<sup>112</sup> Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité, *Moniteur belge* du 17 juin 2014.

<sup>113</sup> Arrêté royal du 2 juin 2015 portant création du Comité stratégique et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, *Moniteur belge* du 5 juin 2015.

<sup>114</sup> Basée sur la Résolution 2178 du 24 septembre 2014 des Nations unies: les États sont priés de punir le fait de voyager à l'étranger à des fins terroristes, le financement de tels voyages et l'aide à leur organisation.

<sup>115</sup> *Moniteur belge* du 5 août 2015.

Deze wet wijzigt ook artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering: de lijst van de inbreuken waarvoor bijzondere opsporingmethoden gebruikt mogen worden<sup>116</sup>, werd uitgebreid<sup>117</sup>.

Er werd in het Strafwetboek ook een nieuw artikel 140sexies ingevoegd dat bepaalt dat wie zich naar het buitenland begeeft om een terroristische daad te plegen, een gevangenisstraf van vijf jaar tot tien jaar en een boete van 100 tot 5.000 euro riskeert. Hetzelfde geldt voor personen die België binnenkomen met dezelfde bedoelingen.

Naast de bestraffing van de verplaatsing naar het buitenland voor terroristische doeleinden werden administratieve maatregelen goedgekeurd teneinde het vertrek naar Syrië tegen te gaan, namelijk de mogelijkheid om de identiteits- of reisdocumenten van Belgische onderdanen in te trekken.

157. De wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen om beter rekening te houden met de bedreigingen voor de samenleving en de nationale veiligheid in de aanvragen tot internationale bescherming<sup>118</sup>, geeft aan de minister of zijn gemachtigde de mogelijkheid om te allen tijde aan de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen elk element in zijn bezit, dat een beslissing tot intrekking zou kunnen rechtvaardigen, toe te sturen. Deze neemt binnen een termijn van dertig dagen een beslissing inzake het al dan niet behouden van het vluchtelingenstatuut.

158. De wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van het Consulaire Wetboek<sup>119</sup>, verbetert de regelgeving betreffende de inhouding en weigering van de afgifte van paspoorten.

159. Het koninklijk besluit van 23 oktober 2015 tot goedkeuring van het reglement genomen in uitvoering van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, aangaande

Cette loi modifie également l'article 90ter du Code d'instruction criminelle: la liste des infractions pour lesquelles des méthodes particulières de recherche peuvent être utilisées<sup>116</sup> a été élargie<sup>117</sup>.

Il a été inséré un article 140sexies dans le Code pénal qui prévoit que quiconque se rend à l'étranger afin de commettre un acte terroriste risque une réclusion de cinq ans à dix ans et une amende de 100 euros à 5 000 euros. Il en va de même pour les personnes qui entrent en Belgique avec les mêmes intentions.

Outre la répression du déplacement à l'étranger à des fins terroristes, des mesures administratives ont été adoptées afin d'enrayer les départs en Syrie, à savoir la possibilité de retirer les documents d'identité ou de voyage de ressortissants belges.

157. La loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue d'une meilleure prise en compte des menaces contre la société et la sécurité nationale dans les demandes de protection internationale<sup>118</sup>, donne la possibilité au ministre ou à son délégué d'envoyer à tout moment au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides tout élément en sa possession susceptible de justifier une décision de retrait. Ce dernier prend, dans un délai de trente jours, une décision concernant le maintien ou non du statut de réfugié.

158. La loi du 10 août 2015 portant modification du Code consulaire<sup>119</sup> améliore la réglementation concernant le retrait de passeports et le refus de délivrer des passeports.

159. L'arrêté royal du 23 octobre 2015 portant approbation du règlement pris en exécution de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, concernant les

<sup>116</sup> Wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzonder opsporingsmethoden en enige ander onderzoeksmethoden, B.S. 14 mei 2003.

<sup>117</sup> Worden voortaan eveneens bedoeld: de publiekelijke aanzetting tot het plegen van terroristische misdrijven, de rekrutering voor terrorisme, de training voor terrorisme en anderzijds het zich verplaatsen naar het buitenland of België binnenkomen om een terroristische inbreuk te plegen.

<sup>118</sup> B.S. 24 augustus 2015.

<sup>119</sup> B.S. 24 augustus 2015.

<sup>116</sup> Loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête, *Moniteur belge* du 14 mai 2003.

<sup>117</sup> Sont dorénavant également considérés comme infractions: la provocation publique à commettre un acte de terrorisme, le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme et par ailleurs le fait de se rendre à l'étranger ou d'entrer en Belgique afin de commettre une infraction terroriste.

<sup>118</sup> *Moniteur belge* du 24 août 2015.

<sup>119</sup> *Moniteur belge* du 24 août 2015.

leasingondernemingen<sup>120</sup>, maakt het mogelijk om cliënten van leasingondernemingen (inbegrepen rechtspersonen) te identificeren.

160. Op basis van de wet van 23 november 2015 met betrekking tot de inwerkingtreding van diverse bepalingen betreffende justitie<sup>121</sup>, werd inzake strafuitvoering de automatische toekenning van elektronisch toezicht uitgesloten voor veroordeelde terroristen met straffen tot drie jaar. Bovendien wordt de voorwaardelijke invrijheidsstelling voor deze groep veroordeelden alleen toegekend met geïndividualiseerde voorwaarden en onder begeleiding van een justitiehuis.

161. Het koninklijk besluit van 26 december 2015<sup>122</sup> tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten, beoogde artikel 6, § 10, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, aan te passen en de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen te wijzigen.

162. De wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie<sup>123</sup> (Potpourri II), maakt het onder andere mogelijk om veroordeelden zonder verblijfplaats die niet vervroegd vrijkwamen, zes maanden voor het einde van hun straf, te repatriëren. Deze wet zorgt er ook voor dat veroordeelden zonder verblijfplaats vervroegd worden vrijgelaten, maar niet meer mogen terugkomen naar België op sanctie van her-opsluiting. Eenzelfde beleid werd ingevoerd voor veroordeelden tot straffen tot 3 jaar.

De wet van 5 februari 2016 wijzigt eveneens de wet van 11 januari 1993 ter voorkoming van het gebruik van het financieel stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

163. En, het koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme<sup>124</sup>, werd inmid- dels regelmatig geactualiseerd.

<sup>120</sup> B.S. 23 december 2015.

<sup>121</sup> B.S. 30 november 2015.

<sup>122</sup> Koninklijk besluit van 26 december 2015 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten teneinde artikel 6, § 10, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, uit te voeren, B.S. 5 januari 2016.

<sup>123</sup> B.S. 19 februari 2016.

<sup>124</sup> B.S. 17 januari 2007.

entreprises de leasing<sup>120</sup> permet d'identifier les clients d'entreprises de leasing (y compris les personnes morales).

160. En vertu de la loi du 23 novembre 2015 relative à l'entrée en vigueur de dispositions diverses en matière de justice<sup>121</sup> il est exclu, en ce qui concerne l'exécution de la peine, d'octroyer automatiquement la surveillance électronique aux terroristes condamnés à des peines allant jusqu'à trois ans. En outre, dans le cas de ce groupe de condamnés, la libération conditionnelle n'est accordée que moyennant des conditions individualisées et dans le cadre d'un accompagnement par une maison de justice.

161. L'arrêté royal du 26 décembre 2015<sup>122</sup> modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité visait à adapter l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et à modifier la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

162. La loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice<sup>123</sup> (Pot-pourri II) permet notamment de rapatrier les condamnés sans résidence qui n'ont pas été libérés anticipativement six mois avant la fin de leur peine. Cette loi prévoit que ces condamnés sans résidence peuvent être libérés anticipativement mais aussi qu'ils ne peuvent plus revenir en Belgique, sous peine d'être à nouveau emprisonnés. Des dispositions identiques ont été prévues pour les personnes condamnées à des peines allant jusqu'à trois ans.

La loi du 5 février 2016 modifie également la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

163. Enfin, dans l'intervalle, 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<sup>124</sup> a régulièrement été actualisé.

<sup>120</sup> *Moniteur belge* du 23 décembre 2015.

<sup>121</sup> *Moniteur belge* du 30 novembre 2015.

<sup>122</sup> Arrêté royal du 26 décembre 2015 modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité afin d'exécuter l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *Moniteur belge* du 5 janvier 2016.

<sup>123</sup> *Moniteur belge* du 19 février 2016.

<sup>124</sup> *Moniteur belge* du 17 janvier 2007.

**II.2.7. Andere in het raam van deze parlementaire onderzoekscommissie relevante beleidsbeslissingen (in chronologische volgorde)**

164. De omzendbrief van 21 augustus 2015 van de minister van Binnenlandse zaken en de minister van Justitie betreft de informatie-uitwisseling over en de opvolging van de Foreign terrorist fighters uit België (hierna de FTF-omzendbrief genoemd).

165. De ministeriële omzendbrief OOP 43 van 3 september 2015<sup>125</sup> betreffende de versterkte controle op basis van de artikelen 28 en 34 van de wet op het politieambt staat (dit naar aanleiding van de vrijdelde aanslag in augustus 2015 op de Thalys) de door de spoorweg-, luchtvaart- en scheepvaartpolitie ingezette personeelsleden toe om steekproefsgewijs de identiteit te controleren van alle personen die zich in de infrastructuur, in de gebouwen en in de vervoermiddelen van de spoorwegen, metro, luchthaven en havens bevinden.

166. De omzendbrief van 7 september 2015 van de minister van Justitie en de minister van Financiën regelt de tenuitvoerlegging van de artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 (het bevrozen van fondsen).<sup>126</sup>

167. De ministeriële omzendbrief OOP 44 van 23 oktober 2015 betreft de controle door personeelsleden van de federale politie van de identiteit van alle asielzoekers die zich aanmelden in de kantoren van de Dienst en dit op basis van artikel 34 van de wet op het politieambt<sup>127</sup>.

168. Ingevolge het koninklijk besluit van 9 december 2015 betreffende de specifieke taken van de leden van het college van procureurs-generaal<sup>128</sup>, werden de taken toegewezen aan de procureur-generaal uitgebreid met onder andere het terrorisme en het slachtofferbeleid, materies die door deze parlementaire onderzoekscommissie onderzocht worden.

169. Het koninklijk besluit van 7 maart 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 januari 2006 tot oprichting van een Federaal Comité voor de Beveiliging van het Spoorwegvervoer en houdende diverse maatregelen voor de beveiliging van het intermodaal vervoer<sup>129</sup>, betreft de bescherming van het spoorvervoer tegen elke handeling van terrorisme of van extremisme.

<sup>125</sup> B.S. 10 september 2015.

<sup>126</sup> <https://www.koengeens.be/beleid/veiligheid>.

<sup>127</sup> B.S. 3 november 2015.

<sup>128</sup> B.S. 28 december 2015.

<sup>129</sup> B.S. 1 april 2016.

**II.2.7. Autres décisions politiques pertinentes prises dans le cadre de cette commission d'enquête parlementaire (par ordre chronologique)**

164. Circulaire du 21 août 2015 du ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice relative à l'échange d'informations et au suivi des *foreign terrorist fighters* provenant de Belgique (ci-après: circulaire FTF).

165. Circulaire ministérielle OOP 43 du 3 septembre 2015<sup>125</sup> relative au contrôle renforcé sur la base des articles 28 et 34 de la loi sur la fonction de police (faisant suite à l'attentat déjoué d'août 2015 dans le Thalys) autorisant les membres du personnel engagés au sein de la police des chemins de fer, la police aéronautique et la police de la navigation à contrôler aléatoirement l'identité de toutes les personnes présentes dans les infrastructures, bâtiments et moyens de transport des chemins de fer, des métros, aéroports et ports.

166. Circulaire du 7 septembre 2015 du ministre de la Justice et du ministre des Finances réglant l'exécution des articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 (gel des fonds)<sup>126</sup>.

167. Circulaire ministérielle OOP 44 du 3 septembre 2015 concernant le contrôle, par les membres du personnel de la police fédérale, de l'identité de tous les demandeurs d'asile qui se présentent dans les locaux de l'Office des étrangers, en vertu de l'article 34 de la loi sur la fonction de police<sup>127</sup>.

168. En vertu de l'arrêté royal du 9 décembre 2015 relatif aux tâches spécifiques des membres du collège des procureurs généraux<sup>128</sup>, les tâches confiées au procureur général ont notamment été étendues au terrorisme et à la politique en faveur des victimes, qui sont des matières examinées par cette commission d'enquête parlementaire.

169. L'arrêté royal du 7 mars 2016 modifiant l'arrêté royal du 26 janvier 2006 relatif à la création d'un Comité fédéral pour la Sûreté du Transport ferroviaire et portant diverses mesures pour la sûreté du transport<sup>129</sup> concerne la protection du transport ferroviaire contre tout acte de terrorisme ou d'extrémisme.

<sup>125</sup> *Moniteur belge* du 10 septembre 2015.

<sup>126</sup> <https://www.koengeens.be/beleid/veiligheid>.

<sup>127</sup> *Moniteur belge* du 3 novembre 2015.

<sup>128</sup> *Moniteur belge* du 28 décembre 2015.

<sup>129</sup> *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> avril 2016.

170. De wet van 13 maart 2016 op het statuut van en het toezicht op de verzekerings- of herverzekeringsondernemingen<sup>130</sup> voorziet in de uitsluiting van personen verdacht van terrorisme.

### II.3. De beleidsinitiatieven sedert 22 maart 2016

#### II.3.1. *De reactie van de regering op de aanslagen: een globaal overzicht*

171. Na 22 maart 2016 was voor iedereen, ook voor de overheid, de wereld helemaal veranderd. Maar eigenlijk was dit al begonnen na de interventie in Verviers.<sup>131</sup>

Ingevolge de aanslagen van 22 maart in Zaventem en in Maalbeek, kwamen een aantal (nog te nemen) maatregelen in een stroomversnelling en dit zowel bij de overheid als bij de diensten zelf. Heel veel aandacht ging naar de noodhulp in het algemeen en naar de slachtoffers<sup>132</sup> in het bijzonder.

172. De overheden hebben getracht om, onmiddellijk na de aanslagen, het normale leven in Brussel en op de luchthaven Zaventem zo vlug als mogelijk op gang te krijgen.

De slachtoffers hebben heel wat frustraties geuit omdat het in een eerste fase door het federaal parket oplist en begeleiden van de slachtoffers<sup>133</sup> en het in een tweede fase organiseren van de navolgende procedures tot erkenning en vergoeding van de slachtoffers niet voldoende op elkaar aansloten.

In deze context situeren zich ook het samenwerkingsprotocol van 22 april 2016 van de FOD Justitie met het ministerie van Defensie en de FOD Sociale Zaken voor de oprichting van een enig loket voor de slachtoffers van de aanvallen van 22 maart 2016 en de beslissing van 28 april 2016 van het Comité voor schadeafwikkeling bij terrorisme, bedoeld in artikel 5 van de wet van 1 april 2007 betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme, betreffende de erkenning van de aanslagen.

173. De verklaring van 23 maart 2016 van de Turkse president Erdogan over de uitzetting uit Turkije naar

<sup>130</sup> B.S. 23 maart 2016.

<sup>131</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016.

<sup>132</sup> Tussentijds en voorlopig verslag "Hulpverlening", DOC 54 1752/006.

<sup>133</sup> *Ibid.*

170. La loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance et de réassurance<sup>130</sup> prévoit l'exclusion de personnes suspectées de terrorisme.

### II.3. Les initiatives politiques prises depuis le 22 mars 2016

#### II.3.1. *La réaction du gouvernement face aux attentats: aperçu global*

171. Les attentats du 22 mars 2016 ont marqué la fin d'un monde, tant pour la population que pour les autorités publiques. Mais, en réalité, le processus avait déjà commencé après l'intervention à Verviers.<sup>131</sup>

Les attentats du 22 mars à Zaventem et à Maelbeek ont donné un coup d'accélérateur à plusieurs mesures (qui devaient encore être adoptées), tant au niveau des autorités publiques qu'au niveau des services eux-mêmes, une attention particulière ayant été donnée à l'aide d'urgence, en général, et aux victimes, en particulier<sup>132</sup>.

172. Après les attentats, les autorités publiques ont immédiatement tenté de faire en sorte que la vie reprenne son cours normal le plus rapidement possible à Bruxelles et à l'aéroport de Zaventem.

Les victimes ont exprimé beaucoup de frustrations en raison du manque d'articulation entre le listage et l'accompagnement des victimes<sup>133</sup> par le parquet fédéral dans une première phase, et l'organisation des procédures de reconnaissance et d'indemnisation des victimes, dans une seconde phase.

C'est dans ce contexte que s'inscrivent également le protocole de collaboration du 22 avril 2016 conclu entre le SPF Justice, le ministère de la Défense et le SPF Affaires sociales visant à créer un guichet unique pour les victimes des attentats du 22 mars 2016 ainsi que la décision prise le 28 avril 2016 par le Comité de règlement des sinistres en cas de terrorisme, visé à l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, concernant la reconnaissance des attentats.

173. Les déclarations faites par le président turc Erdogan le 23 mars 2016 à propos de l'expulsion d'un

<sup>130</sup> *Moniteur belge* du 23 mars 2016.

<sup>131</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016.

<sup>132</sup> Rapport intermédiaire et provisoire sur le volet "assistance et secours", DOC 54 1752/006.

<sup>133</sup> *Ibid.*

Nederland van een vermoedelijke dader heeft diezelfde avond geleid tot een eerste vergadering van de top van de politie met de betrokken minister, waarop de partijvoorzitter van de N-VA, de heer Bart De Wever, aanwezig was (*infra*, IX.).

Het hierop volgend door de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen, en de heer Koen Geens, minister van de Justitie, aangeboden ontslag werd door de Eerste minister geweigerd.

174. Naast het verder aanpassen van het strafrecht en het strafprocesrecht (*supra*, II.2.6.) volgen een aantal beleidsbeslissingen met als doel om in de toekomst aanslagen te voorkomen.

Ook op het terrein veranderde er heel veel: niemand durft nog risico's te lopen, er gaat heel veel capaciteit naar veiligheidsmaatregelen en er wordt bij de minste verdachtmaking overgegaan tot verslaggeving (PV's, RIR, ...), wat het probleem van de "infobesitas" nog versterkt.

175. Kort na de aanslagen werd op 22 april 2016 heeft de regering een samenwerkingsprotocol gesloten voor het oprichten van een uniek loket voor de slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016 afgesloten en volgde de beslissing van 28 april 2016 van het Comité voor schadeafwikkeling, bedoeld in artikel 5 van de wet van 1 april 2007 betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme<sup>134</sup>.

Daar de uitvoering ervan op zich laat wachten, heeft de onderzoekscommissie in haar tweede tussentijds en voorlopig verslag over het onderdeel "Hulpverlening" hier bijzondere aandacht aan besteed (DOC 54 1752/007, p. 11 ("enig loket en referentiepersoon").

176. In uitvoering van de wetgeving specificieert de omzendbrief van 29 april 2016 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie, het verzenden van informatie aan de FOD Buitenlandse Zaken met het oog op de toepassing van de regels inzake de weigering van afgifte en de intrekking van reisdocumenten.

177. De ministeriële omzendbrief 1817*bis* van 29 april 2016 betreffende de voorlopige invrijheidsstelling van veroordeelden die één of meer vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt, speelt in op de problematiek van de

auteur présumé du territoire turc vers les Pays-Bas a donné lieu, le soir même, à une première réunion entre la hiérarchie de la police et le ministre concerné. Le président de la N-VA, M. Bart De Wever, a assisté à cette réunion (*cf. infra*, IX.).

À la suite de cette réunion, MM. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, et Koen Geens, ministre de la Justice, ont présenté leurs démissions au Premier ministre, qui les a refusées.

174. En plus de poursuivre les réformes du droit pénal et de la procédure pénale (*supra*, II.2.6.), plusieurs mesures ont été adoptées afin de prévenir de futurs attentats.

Sur le terrain, la situation change beaucoup également: plus personne n'ose encore courir de risques, une grande partie de la capacité est consacrée aux mesures de sécurité et à la moindre suspicion, on rédige des rapports (PV, RIR, ...), ce qui aggrave encore le problème de la surinformation.

175. Peu après les attentats, le gouvernement a conclu un protocole de coopération le 22 avril 2016 visant à créer un guichet unique pour les victimes des attentats du 22 mars 2016, suivi de la décision prise, le 28 avril 2016, par le Comité de Règlement des sinistres, visé à l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme<sup>134</sup>.

Sa mise en œuvre se faisant attendre, la commission d'enquête y a accordé une attention particulière dans son deuxième rapport intermédiaire et provisoire sur le volet "assistance et secours" (DOC 54 1752/007, page 11 ("guichet unique et personne de référence").

176. En exécution de la législation, la circulaire du 29 avril 2016 prise par le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Défense prévoit la communication d'informations au SPF Affaires étrangères afin d'appliquer les règles relatives au refus de délivrance et au retrait de titres de voyage.

177. La circulaire ministérielle n° 1817*bis* du 29 avril 2016 concernant la libération provisoire des condamnés subissant une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont la partie exécutoire n'excède pas trois ans concerne la problématique des auteurs d'attentats qui

<sup>134</sup> B.S. van 16 mei 2007.

<sup>134</sup> *Moniteur belge* du 16 mai 2007.

daders van de aanslagen die eerder in voorwaardelijke vrijheid werden gesteld en die niet altijd de voorwaarden hebben nageleefd.

178. Het Kanaalplan (*infra*, VIII.6.5.) dat in april 2016 na de nodige voorbereiding werd opgestart, werd versterkt.

179. Vrij vlug na de aanslagen werd het koninklijk besluit van 1 mei 2016 tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag<sup>135</sup>, dat al in voorbereiding was voor de aanslagen van 22 maart 2016, gepubliceerd (*infra*, II.3.2.)

180. Er werden ook omzendbrieven die aansluiten op de wetgeving over identiteitskaarten en reisdocumenten genomen, zijnde:

— de omzendbrief nr. COL 11/2016 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 26 mei 2016 betreffende de weigering van afgifte, intrekking en ongeldigverklaring van identiteitskaarten van Belgen die het voorwerp uitmaken van strafdossiers (in werking getreden op 26 mei 2016);

— de omzendbrief nr. COL 12/2016 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 26 mei 2016 betreffende de weigering van afgifte en intrekking van reisdocumenten (paspoorten) van personen die het voorwerp uitmaken van strafdossiers (in werking getreden op 26 mei 2016);

— de omzendbrief nr. COL 13/2016 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 26 mei 2016 betreffende de administratieve bevroezing van tegoeden en economische middelen van personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme – nationale en internationale lijsten (in werking getreden op 26 mei 2016) .

181. Dan volgen de Kadernota integrale veiligheid (2016-2019) van 7 juni 2016, het Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld (2015) en het National Veiligheidsplan (2016-2019), die hierna besproken worden.

182. Op 18 juli 2016 werd een omzendbrief (met beperkte verspreiding) getekend door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Justitie, de minister van Landsverdediging en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie betreffende de informatie-uitwisseling en de

ont été mis en détention conditionnelle et qui n'ont pas toujours respecté les conditions.

178. Le plan Canal (*infra*, VIII.6.5.), qui a été lancé en avril 2016 après les travaux préparatoires nécessaires, a été renforcé.

179. L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mai 2016 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste<sup>135</sup>, qui était déjà en cours d'élaboration avant les attentats du 22 mars 2016, a été publié peu après les attentats (*infra*, II.3.2.)

180. Des circulaires qui se rapportent à la législation sur les cartes d'identité et les documents de voyage ont également été adoptées:

— la circulaire COL 11/2016 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 26 mai 2016 concernant le refus de délivrance, le retrait et l'invalidation de cartes d'identité de Belges qui font l'objet de dossiers répressifs (entrée en vigueur le 26 mai 2016);

— la circulaire COL 12/2016 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 26 mai 2016 concernant le refus de délivrance et le retrait de documents de voyage (passeports) de personnes faisant l'objet de dossiers pénaux (entrée en vigueur le 26 mai 2016);

— la circulaire COL 13/2016 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 26 mai 2016 concernant le gel administratif des fonds et des ressources économiques de personnes et d'entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme – listes nationales et internationales (entrée en vigueur le 26 mai 2016).

181. Suivent ensuite la Note-cadre de sécurité intégrale (2016-2019) du 7 juin 2016, l'Image Policière Nationale de Sécurité (2015) et le Plan national de sécurité (2016-2019), qui seront examinés ci-après.

182. Le 18 juillet 2016, une circulaire (à diffusion limitée) a été signée par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Justice, le ministre de la Défense et le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration concernant l'échange d'informations et le suivi des prédicateurs de haine.

<sup>135</sup> B.S. 18 mei 2016.

<sup>135</sup> *Moniteur belge* du 18 mai 2016.



opvolging van de haatpredikers. Deze omzendbrief werd van kracht op 1 augustus 2016.<sup>136</sup> In deze omzendbrief wordt gedefinieerd wat onder een haatprediker moet worden verstaan en wordt opgave gegeven van de maatregelen die de verschillende diensten kunnen nemen.

183. Een doorbraak is zeker ook het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank *Foreign Terrorist Fighters* en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling *1bis* "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt<sup>137</sup>.

184. Bij zijn regeringsverklaring op 16 oktober 2016 heeft de Eerste minister gepleit voor continuïteit en heeft hij, naast de reeds hoger vermelde 30 maatregelen ter uitvoering van de reeds voorziene 400 miljoen euro<sup>138</sup>, de rekrutering van 1.000 supplementaire politieagenten aangekondigd. Hij bevestigde ook dat het Kanaalplan verder zal worden uitgebouwd (485 politieagenten in versterking) en kondigde hij een aanpassing aan van de camerawetgeving, het voortzetten van het kerntakendebat bij de politie en het hervormen van de private bewakingsdiensten.

De inmiddels aangenomen potpourriwetten hebben de burgerlijke- en strafrechtelijke procedures gewijzigd.

185. Recent is er de precisering van 3 november 2016 over de informatiestromen met betrekking tot de opvolging door de justitiehuzen van bepaalde personen die worden beschouwd als zijnde geradicaliseerd, als zijnde betrokken bij terrorisme of verdacht van betrokkenheid bij terrorisme.

Het koninklijk besluit van 9 maart 2017<sup>139</sup> houdt de gelijkstelling in van de dagen van arbeidsonderbreking ingevolge tijdelijke werkloosheid wegens overmacht ten gevolge van de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in het stelsel der jaarlijkse vakantie van de werknemers.

De ministerraad heeft in maart 2017 een akkoord bereikt om de bevoegdheden van de particuliere beveiligingsorganisaties uit te breiden: het installeren van

<sup>136</sup> <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-b082-900-1384-2015201610066.xml>.

<sup>137</sup> B.S. 22 september 2016.

<sup>138</sup> De investeringen in politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten:

2015: 200 miljoen euro;  
2016: 400 miljoen euro;  
2017: 300 miljoen euro.

<sup>139</sup> Koninklijk besluit van 9 maart 2017 tot wijziging van diverse bepalingen rond flexwerk in de overheidssector, B.S. 21 maart 2017.

Cette circulaire est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2016.<sup>136</sup> Cette circulaire définit ce qu'il y a lieu d'entendre par prédicateur de haine et spécifie les mesures que les différents services peuvent prendre.

183. L'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* 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 constitue certainement une avancée également<sup>137</sup>.

184. Au cours de sa déclaration de politique générale du 16 octobre 2016, le Premier ministre a préconisé la continuité et a annoncé, en plus des 30 mesures en exécution des 400 millions d'euros déjà prévus<sup>138</sup>, le recrutement de 1000 policiers supplémentaires. Il a également confirmé que le Plan Canal sera renforcé (485 policiers en renfort). Il a en outre annoncé une adaptation de la législation sur les caméras, la poursuite du débat sur les tâches clés au sein de la police et la réforme des services de gardiennage privés.

Les lois "Pot-pourri", adoptées entre-temps, ont modifié les procédures civile et pénale.

185. Récemment, il y a eu la précision du 3 novembre 2016 sur les flux d'informations en ce qui concerne le suivi par les maisons de justice de certaines personnes considérées comme radicalisées, impliquées dans des actes terroristes ou suspectées d'implication dans des actes terroristes.

L'arrêté royal du 9 mars 2017<sup>139</sup> prévoit l'assimilation des journées d'interruption de travail résultant du chômage temporaire pour cause de force majeure suite aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans le régime des vacances annuelles des travailleurs salariés.

En mars 2017, le Conseil des ministres a dégagé un accord en vue d'étendre les compétences des organisations de sécurité privées: l'installation de caméras

<sup>136</sup> <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-b082-900-1384-2015201610066.xml>.

<sup>137</sup> *Moniteur belge* du 22 septembre 2016.

<sup>138</sup> Les investissements dans les services de police, de renseignement et de sécurité:

2015: 200 millions d'euros;  
2016: 400 millions d'euros;  
2017: 300 millions d'euros.

<sup>139</sup> Arrêté royal du 9 mars 2017 modifiant diverses dispositions en matière de travail flexible dans le secteur public, *Moniteur belge* du 21 mars 2017.

cameratoezicht, het inzetten van al of niet vliegende/mobile camerastystemen, de wapendracht, de foullering .

Vermeldenswaardig is ook het koninklijk besluit van 16 januari 2017 tot vaststelling van het derde beheerscontract van A.S.T.R.I.D.<sup>140</sup>

186. Het is duidelijk dat deze initiatieven de veiligheidsarchitectuur niet eenvoudiger maken, vooral omdat algemene en terrorisme gerelateerde initiatieven dikwijls aanleiding geven tot specifieke procedures. De betrokken diensten werpen ook vaak op dat niet in de nodige middelen wordt voorzien om de in de plannen en omzendbrieven vastgelegde ambities waar te maken.

187. Bovendien is het niet zeker of de overheidsmaatregelen in de plannen van elke dienst worden doorgezet. Dit is bijvoorbeeld wel het geval voor de politie, ingevolge het feit dat het NVP 2016-2019 aansluit bij de KIV<sup>141</sup> en bij het Kanaalplan<sup>142</sup>.

Daarnaast werden na de aanslagen ook bijzondere kredieten vrijgemaakt opdat de diensten (Politie, VSSE, ADIV, OCAD, ...) meer operationele mogelijkheden bekomen.

### II.3.2. *Het nationaal noodplan terrorisme*

188. Vrij vlug na de aanslagen werd het koninklijk besluit van 1 mei 2016 tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag<sup>143</sup>, gepubliceerd. Dit plan beantwoordt aan de aanbeveling van deze onderzoekscommissie om bij terroristische aanslagen de leiding bij discipline drie (de politie) te leggen en om aan het openbaar ministerie een meer leidinggevende rol toe te kennen.

### II.3.3. *De Kadernota integrale veiligheid 2016-2019 (KIV)*

189. In 2015 werd, na 10 jaar en in een klimaat beïnvloed door de aanslagen in Parijs van november 2015 en van de dreiging van FTF, een nieuw KIV voorbereid.

Voor het eerst werd de inmiddels opgerichte Nationale Veiligheidsraad bij het opstellen van de KIV betrokken. De derde staatshervorming heeft niet alleen de inhoud

<sup>140</sup> B.S. 25 januari 2017.

<sup>141</sup> Doelstelling 2: bijdragen tot het uitvoeren van het 'actieplan tegen radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme in de kanaalzone.

<sup>142</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016.

<sup>143</sup> B.S. 18 mei 2016.

de surveillance, l'utilisation de systèmes de caméras volants/mobiles, le port d'armes, la fouille.

Il convient également de mentionner l'arrêté royal du 16 janvier 2017 établissant le troisième contrat de gestion d'A.S.T.R.I.D.<sup>140</sup>

186. Il est évident que ces initiatives ne simplifient pas l'architecture de la sécurité, surtout parce que les initiatives générales et liées au terrorisme donnent souvent lieu à des procédures spécifiques. Les services concernés objectent également que bien souvent, on ne prévoit pas les moyens nécessaires pour réaliser les ambitions annoncées dans les circulaires.

187. En outre, rien ne dit que les mesures du gouvernement seront poursuivies dans tous les plans de chaque service. À la police, c'est bel et bien le cas, par exemple, dès lors que le PNS 2016-2019 s'aligne sur la note-cadre de sécurité intégrale<sup>141</sup> et le Plan Canal<sup>142</sup>.

En outre, des crédits spécifiques ont également été débloqués après les attentats en vue d'accroître les moyens opérationnels des services (Police, VSSE, SGRS, OCAM, ...)

### II.3.2. *Le plan d'urgence national Terrorisme*

188. L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mai 2016 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste<sup>143</sup> a été publié peu de temps après les attentats. Ce plan répond à la recommandation de la commission d'enquête de confier, en cas d'attentats terroristes, la direction des opérations à la discipline trois (la police) et d'accorder davantage une fonction dirigeante au ministère public.

### II.3.3. *La note-cadre sécurité intégrale 2016-2019 (NCSI)*

189. Une nouvelle NCSI a été préparée en 2015, après 10 ans et dans un climat influencé par les attentats perpétrés à Paris en novembre 2015 et la menace des FTF.

Pour la première fois, le Conseil national de sécurité, créé dans l'intervalle, a été associé à l'élaboration de la NCSI. La troisième réforme de l'État n'a pas uniquement

<sup>140</sup> *Moniteur belge* du 25 janvier 2017.

<sup>141</sup> Objectif 2: contribuer à l'exécution du "Plan d'action contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme dans la zone du canal.

<sup>142</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016.

<sup>143</sup> *Moniteur belge* du 18 mai 2016.

maar ook de inbreng van de gemeenschappen en de gewesten gestimuleerd.

190. Met het samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014<sup>144</sup> (SWA) werd een wettelijk kader gecreëerd voor het uitwerken van de KIV in relatie tot het NVP en meer in het algemeen voor het veiligheids- en handhavingsbeleid in het gefederaliseerde België. Ook werden de werkwijze en de verantwoordelijkheden bij het opmaken van deze nota en plan nader bepaald. Dit samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de gemeenschappen en de gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid (B.S. 17 juni 2014), heeft tot doel de samenhang van het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid te verbeteren door de deelstaten, wat betreft de materies die onder hun bevoegdheid vallen, nauwer te betrekken bij dat beleid (art. 1 SWA).

191. De KIV verwijst ook naar de regeerakkoorden van de federale regering en van de regeringen van de deelstaten en kan in die zin beschouwd worden als een beleidsdocument dat representatief is voor de lopende legislatuur. Tijdens de opmaak van de KIV hadden de deelstaten en de federale regering ook al heel wat concrete maatregelen genomen. Deze maatregelen worden verder over de hele veiligheidsketen geïmplementeerd.

192. De KIV staat voor een integraal veiligheidsbeleid dat vertrekt vanuit een verticaal en horizontaal geïntegreerd aanpak. Op die manier worden zowel de onderlinge samenhang tussen al deze beleidsdocumenten, als het verticaal geïntegreerd veiligheidsbeleid over de diverse beleidsniveaus (federaal, regionaal, zonaal en/of lokaal) verzekerd. Ook een betere afstemming met het veiligheidsbeleid, de veiligheidsdocumenten, de regelgeving, de verdragen en akkoorden op het Europees en internationaal niveau, werden waar mogelijk en opportuun meegenomen in de veiligheidsketen van elk fenomeen.

193. In de KIV worden eerst een aantal transversale uitdagingen, die als belangrijke uitdagingen gelden voor het veiligheidsbeleid, geselecteerd en gedefinieerd. Het betreft:

consolidé la teneur de la note, elle a également encouragé la contribution des Communautés et des Régions.

190. L'accord de coopération du 7 janvier 2014<sup>144</sup> (AC) a créé un cadre légal pour l'élaboration de la NCSI au regard du PNS et, plus généralement, pour la politique de maintien et de gestion de la sécurité dans le cadre de la Belgique fédérale. La méthode de travail et les responsabilités quant à l'élaboration de cette note et de ce plan ont également été précisées. Cet accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité (*Moniteur belge* du 17 juin 2014) vise à améliorer la cohésion de la politique criminelle et de la politique de sécurité, en impliquant plus étroitement les entités fédérées, pour ce qui concerne les matières qui relèvent de leurs compétences, dans ces politiques (article 1<sup>er</sup> de l'accord de coopération).

191. Renvoyant également aux accords de gouvernement du gouvernement fédéral et des gouvernements des entités fédérées, la NCSI peut dès lors être considérée comme un document de politique générale représentatif pour la législature en cours. Lors de l'élaboration de la NCSI, les entités fédérées et le gouvernement fédéral avaient également déjà pris de nombreuses mesures concrètes. Ces mesures sont par ailleurs mises en œuvre dans l'ensemble de la chaîne de sécurité.

192. La NCSI définit une politique de sécurité intégrale, basée sur une approche intégrée verticalement et horizontalement. De cette manière, tant la cohésion mutuelle de tous ces documents de politique que la politique de sécurité intégrée verticalement aux divers niveaux de politique (fédéral, régional ou zonal et/ou local) sont assurées. De même, une cohésion avec la politique de sécurité, les documents de sécurité, la réglementation, les traités et conventions au niveau européen et international sera assurée, là où c'est possible et opportun, dans la chaîne de sécurité de chaque phénomène.

193. La NCSI définit plusieurs défis revêtant un caractère transversal et considérés comme des défis importants pour la politique en matière de sécurité. Il s'agit:

<sup>144</sup> De Federale Staat betuigde haar instemming met dit samenwerkingsakkoord bij wet van 12 mei 2014 (B.S. 17 juni 2014); de Vlaamse Gemeenschap bij decreet van 25 april 2014 (B.S. 25 mei 2014); de Franse Gemeenschap bij decreet van 3 april 2014 (B.S. 25 mei 2014); het Waalse Gewest bij decreet van 24 april 2014 (B.S. 23 mei 2014) en de Duitstalige Gemeenschap bij decreet van 6 mei 2014 (B.S. 31 juli 2014).

<sup>144</sup> L'État fédéral a donné son assentiment à cet accord de coopération par la loi du 12 mai 2014 (*Moniteur belge* du 17 juin 2014); la Communauté flamande, par le décret du 25 avril 2014 (*Moniteur belge* du 25 mai 2014); la Communauté Française, par le décret du 3 avril 2014 (*Moniteur belge* du 25 mai 2014); la Région wallonne, par le décret du 24 avril 2014 (*Moniteur belge* du 23 mai 2014) et la Communauté germanophone, par le décret du 6 mai 2014 (*Moniteur belge* du 31 juillet 2014).

— een optimale bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit, waarbij de wettelijke mogelijkheden van de bestuurlijke overheden en diensten om bestuurlijk te handhaven, en aldus preventief, protectief en reactief op te treden tegen ernstige criminaliteit optimaal worden aangewend. Deze aanpak heeft geen gevolgen voor de bevoegdheden inzake opsporing en strafvervolgning. Er is een performant, coherent, wettelijk en institutioneel kader nodig dat de informatie-uitwisseling tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke overheden en diensten, in welomschreven gevallen en binnen de grenzen van de rechtstaat, mogelijk maakt<sup>145</sup>;

— het gebruik van het internet als (faciliterend) instrument bij het plegen van misdrijven;

— het valselijk gebruik van een identiteit om misdrijven te plegen;

— een buitgerichte aanpak door een systematisch en doorgedreven financieel onderzoek naar misdrijven met een financiële impact;

— een maximale internationale samenwerking, fenomenmatig, bestuurlijk en strafrechtelijk, en dit op de verschillende niveaus.

194. Qua fenomenen werd voor de volgende tien thema's gekozen:

— radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme (polarisering inbegrepen);

— mensenhandel en mensensmokkel;

— geactualiseerd integraal en geïntegreerd drugsbeleid;

— sociale en fiscale fraude;

— *cybercrime* en *cybersecurity*;

— geweldcriminaliteit, aantasting van de persoonlijke integriteit en discriminatie;

— georganiseerde eigendomsriminaliteit en illegale goederentrafiëken;

— leefmilieu;

— verkeersveiligheidsbeleid;

— overlast.

<sup>145</sup> De gemeenschappelijke gegevensbank FTF is illustratief voor het exploiteren van nieuwe mogelijkheden voor informatie-uitwisseling en dit mede op basis van art. 44 WPA.

— d'une approche administrative optimale de la criminalité organisée, dans le cadre de laquelle les possibilités légales des autorités et services administratifs d'intervenir administrativement, donc d'une manière préventive, protective et réactive contre la criminalité grave peuvent être utilisées de manière optimale sans que cela ne porte préjudice aux compétences en matière de recherche et de poursuite. Ceci requiert un cadre légal et institutionnel performant et cohérent qui rende possible l'échange d'informations entre les autorités et services administratifs et judiciaires, dans des cas bien définis, dans les limites de l'État de droit<sup>145</sup>;

— de l'utilisation d'Internet en tant qu'instrument (facilitateur) pour commettre des infractions;

— de l'utilisation frauduleuse d'une identité afin de commettre des infractions;

— d'une approche axée sur le butin par une recherche financière systématique et approfondie des infractions avec impact financier;

— d'une coopération internationale maximale, sur le plan des phénomènes, en matière administrative et pénale, et ce, aux différents niveaux.

194. En ce qui concerne les phénomènes, les dix thèmes suivants ont été retenus:

— radicalisation, extrémisme violent et terrorisme (y compris la polarisation);

— trafic et traite des êtres humains;

— actualisation politique intégrale et intégrée en matière de drogues;

— fraude sociale et fiscale;

— cybercriminalité et cybersécurité;

— criminalité violente, atteinte à l'intégrité de la personne et discrimination;

— criminalité organisée contre la propriété et trafics de biens illégaux;

— environnement;

— sécurité routière;

— incivilités.

<sup>145</sup> La banque de données commune FTF illustre l'exploitation des nouvelles possibilités offertes en matière d'échange d'informations, notamment en vertu de l'article 44 de la loi sur la fonction de police.

195. Het luik radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme omvat als strategische doelstelling:

— een integrale en geïntegreerde benadering via een nationaal platform waar de verschillende betrokken actoren van de veiligheidsdiensten met elkaar overleg plegen;

— een ketengerichte aanpak van het fenomeen waarbij een preventieve, repressieve en curatieve aanpak wordt ontwikkeld op alle beleidsniveaus;

— de ontwikkeling van een *knowledge* en *evidence based* beleid;

— een individuele op maat gerichte aanpak op basis van de te nemen maatregelen;

— terroristische misdrijven met alle wettelijke middelen en alle betrokken actoren van de veiligheidsketen (pro)actief opsporen, vervolgen en bestraffen.

196. Vervolgens worden de luiken beeldvorming, preventie, repressie en nazorg ontwikkeld waarbij niet alleen concrete doelstellingen worden vastgelegd, maar ook wordt aangeduid wie voor elk thema de regie heeft (*infra*, III.).

197. Op preventief vlak worden zowel de sociaal-preventieve aanpak tegen radicalisering als het versterken van de dialoog met het religieuze en levensbeschouwelijke middenveld, onder meer om een effectief “*counter narrative*”<sup>146</sup> te ontwikkelen, beklemtoond. Deze worden geconcretiseerd in de verschillende actieplannen gericht op de aanpak van radicalisering in de deelstaten, in complementariteit met het Plan “Radicalisme” van de federale regering. Ook de ondersteuning van de lokale taskforces en de lokale integrale veiligheidscellen (LIVC) is essentieel.

198. Op repressief vlak worden de maatregelen die de federale regering respectievelijk in januari en november 2015 heeft genomen, verder geoperationaliseerd en vormt de gemeenschappelijke omzendbrief van 15 juli 2005 van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal, die ondertussen werd geactualiseerd met zijn drie addenda, de leidraad voor de gerechtelijke aanpak inzake terrorisme. Er wordt ook aandacht besteed aan de bestrijding van de financiering van het terrorisme.

199. Op het vlak van nazorg worden inspanningen geleverd om radicaliserende personen terug op het

<sup>146</sup> Sommigen geven de voorkeur aan het woordgebruik “*alternative narrative*”.

195. Le volet radicalisation, extrémisme violent et terrorisme définit les objectifs stratégiques suivants:

— approche intégrale et intégrée via une plate-forme nationale où les différents acteurs concernés de la chaîne de sécurité se concertent;

— approche en chaîne du phénomène en développant une approche préventive, répressive et curative à tous les niveaux stratégiques;

— développement d’une politique fondée sur les connaissances et les preuves;

— approche individuelle sur mesure basée sur les mesures à prendre;

— détection (pro)active, poursuite et sanctionnement des infractions terroristes avec tous les moyens légaux et tous les acteurs concernés de la chaîne de sécurité.

196. Sont ensuite développés les volets image, prévention, répression et suivi, avec indication des objectifs concrets mais aussi des instances chargées de la régie pour chaque thème (*infra*, III.).

197. Sur le plan préventif, l’accent est mis tant sur l’approche sociopréventive contre la radicalisation que sur le renforcement du dialogue avec la société civile religieuse et convictionnelle, notamment en vue de développer une “contre-propagande” (*counter narrative*)<sup>146</sup> effective. Les différents plans d’action visant à lutter contre la radicalisation dans les entités fédérées, en complémentarité avec le Plan Radicalisme du gouvernement fédéral, en sont la concrétisation. Le soutien des task forces locales et des cellules de Sécurité locale intégrale (CSLI) est également essentiel.

198. Sur le plan répressif, la mise en œuvre des mesures prises par le gouvernement fédéral en janvier et novembre 2015 est poursuivie et la circulaire commune du 15 juillet 2005 de la ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux, qui dans l’intervalle a été actualisée par le biais de ses trois addenda, constitue le fil conducteur de l’approche judiciaire en matière de terrorisme. La lutte contre le financement du terrorisme est également abordée.

199. Sur le plan du suivi, des efforts sont consentis afin de ramener les personnes radicalisées sur le droit

<sup>146</sup> Certains préfèrent utiliser la terminologie “*alternative narrative*”.

goede spoor te brengen en de individuen in een “disengagement” proces verder op te volgen.

200. Tot slot, en ook dat is nieuw, wordt er een concrete aanzet gegeven voor de monitoring en (tussentijdse) evaluatie van de genomen maatregelen. Al deze aspecten zullen verder besproken worden, telkens de betrokken maatregel in de navolgende hoofdstukken aan bod komt.

201. Alleszins kan nu al gesteld worden dat de werkzaamheden van deze onderzoekscommissie aantonen dat ingevolge de enorme inzet voor de bestrijding van islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering, en terrorisme, de negen andere prioriteiten van de KIV onder druk komen te staan. De vrees bestaat dat andere vormen van zware en georganiseerde criminaliteit minder performant zullen worden aangepakt, wat te betreuren is zeker nu blijkt dat vele FTF's een crimineel verleden en criminele bindingen hebben. Ook mag verwacht worden dat de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekscommissie verder gaan dan de KIV, niet alleen door de lessen die moeten getrokken worden maar ook omdat het hier gaat over snel evoluerende fenomenen.

#### II.3.4. **Het Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019**

202. Op basis van het Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld (2015) en van de KIV werd het Nationaal Veiligheidsplan (2016-2019) uitgewerkt en goedgekeurd. Dit plan werd op 13 oktober 2016 binnen de politie gelanceerd.

Vanuit het KIV-perspectief is elk NVP een concreet actieplan voor de politie. Omdat een nieuwe KIV tot stand is gekomen, wordt ook de verwachte inbreng van de andere betrokken partijen beter verankerd.

203. Zoals aangegeven in de wet op de geïntegreerde politie<sup>147</sup> is het NVP het strategisch beleidsplan van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Het NVP draagt zo bij tot de doelstellingen van de KIV. De leiding voor de opmaak van het NVP werd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken toevertrouwd.

Concreet betekent dit dat de fenomeenbenadering in dit plan, overeenkomstig de KIV, gericht is op de programmawerking van de federale politie, alsook op de bijdragen van de lokale politie en de ondersteuning van de federale politie. De commissaris-generaal van

<sup>147</sup> Zie artikel 4 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999.

chemin et d'assurer le suivi des individus engagés dans un processus de désengagement.

200. Enfin, et c'est également nouveau, un premier pas concret est franchi vers un *monitoring* et une *évaluation* (intermédiaire) des mesures prises. Tous ces aspects seront examinés plus en détail ultérieurement, lorsque la mesure concernée sera abordée dans les chapitres suivants.

201. En tout état de cause, on peut d'ores et déjà indiquer que les travaux de la présente commission d'enquête montrent qu'en raison de l'énorme engagement dans la lutte contre l'extrémisme islamique, la radicalisation violente et le terrorisme, les neuf autres priorités de la NCSI sont mises sous pression. La crainte existe que la lutte contre les autres formes de criminalité grave et organisée devienne moins performante, ce qui serait d'autant plus regrettable qu'il s'avère aujourd'hui que beaucoup de FTF ont un passé criminel et des liens avec les milieux criminels. On peut également s'attendre à ce que les conclusions et recommandations de la commission d'enquête aillent plus loin que la NCSI, non seulement en raison des leçons qu'il faut tirer mais aussi parce qu'il s'agit ici de phénomènes qui évoluent rapidement.

#### II.3.4. **Le Plan national de sécurité 2016-2019**

202. Le Plan national de sécurité 2016-2019) a été élaboré et approuvé sur la base de l'image policière nationale de sécurité (2015) et de la NCSI. Ce plan a été lancé le 13 octobre 2016 au sein de la police.

Du point de vue de la NCSI, chaque PNS est un plan d'action concret pour la police. Dès lors qu'une nouvelle NCSI a été élaborée, l'apport escompté des autres parties concernées est également mieux ancré.

203. Comme indiqué dans la loi sur la police intégrée<sup>147</sup>, le PNS est le plan stratégique du service de police intégré, structuré à deux niveaux. Le PNS contribue ainsi à la réalisation des objectifs de la NCSI. C'est le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur qui a été chargé de piloter la confection du PNS.

Concrètement, cela signifie que l'approche des phénomènes dans ce plan, conformément à la NCSI, est axée sur le fonctionnement par programme de la police fédérale ainsi que sur les contributions de la police locale et sur l'appui de la police fédérale en la matière.

<sup>147</sup> Cf. article 4 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur belge* du 5 janvier 1999.

de federale politie<sup>148</sup> heeft evenwel de voorbereidende werkzaamheden van het NVP geleid. Het NVP is immers een vertaling van het strategische beleidskader van de KIV voor wat betreft het politionele beleid en is dus een weergave van de bijdrage van de geïntegreerde politie in het veiligheidsbeleid.

204. Dit zevende NVP sluit redelijk aan bij het vorige NVP, maar het is duidelijk dat de verankering in de logica van de niet geactualiseerde KIV niet van aard was om de continuïteit te bevorderen. Nu worden in het NVP geen prioriteiten meer aangegeven, daar waar dit eerder wel het geval was.

205. In dit plan komen dezelfde transversale thema's, clusters en veiligheidsfenomenen aan bod als in de KIV.

Het onderdeel radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme houdt een aantal doelstellingen in die nauw aansluiten bij de items die ook in dit verslag onderzocht worden.

206. De strategische doelstellingen zijn:

— het door de geïntegreerde politie versterken van de aanpak van radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme<sup>149</sup>;

— het door de federale politie bijdragen aan het verbeteren van de effectiviteit van de mechanismen ter bestrijding van terrorisme en de samenwerking tussen de verschillende bevoegde diensten<sup>150</sup>.

<sup>148</sup> Artikel 92 van dezelfde wet.

<sup>149</sup> De doelstellingen zijn:

1. Het waarborgen van expertise en informatie (waaronder het mede promoten van een nieuw wettelijk kader).
2. Ondersteunen van lokale en deelstatelijke overheden en diensten via o.m. de LTF en het plan Kanaalzone.
3. Deelnemen aan de uitwerking van een strategische communicatie, in samenwerking met de partners, met als doel het versterken van de weerbaarheid ("counter-narrative").
4. Vroegtijdig identificeren, binnen de NTF en de LTF, van radicale individuen en groepen met het oog op een mogelijke opname in de *Joint Information Box* en de dynamische gegevensbank.

5. Het voorstellen en vastleggen van beveiligingsmaatregelen.
6. Bijdragen aan het inventariseren, opvolgen en evalueren van bestaande en nieuwe maatregelen, samen met de partner in de NTF.

7. Verhinderen van de transitie van radicalisme naar terrorisme (in samenwerking met de partners van de NTF en het plan radicalisme).

<sup>150</sup> Door:

- het realiseren van een accurate beeldvorming van radicalisering;
- het bestrijden van de verschijningsvormen die gebruikmaken van het internet en/of van identiteitsfraude, het ontnemen van de geldelijke en logistieke middelen die het proces van radicalisering tot terrorisme vergemakkelijken en op internationaal niveau afstemming en samenwerking zoeken met betrekking tot de aanpak van deze fenomenen.

La commissaire générale de la police fédérale<sup>148</sup> a toutefois dirigé les travaux préparatoires du PNS. Le PNS est en effet une traduction du cadre stratégique de la NCSI pour ce qui est de la politique en matière de police et est donc le reflet de la contribution de la police intégrée dans la politique de sécurité.

204. Ce septième PNS s'inscrit raisonnablement dans le prolongement du PNS précédent, mais il est clair que l'ancrage dans la logique de la NCSI non actualisée n'était pas de nature à favoriser la continuité. Plus aucune priorité n'est aujourd'hui indiquée dans le PNS, alors que c'était précédemment le cas.

205. Ce plan aborde les mêmes thèmes transversaux, clusters et phénomènes de sécurité que la NCSI.

Le chapitre radicalisation, extrémisme violent et terrorisme inclut un certain nombre d'objectifs qui sont très proches des sujets également examinés dans le présent rapport.

206. Les objectifs stratégiques sont les suivants:

— renforcement, par la police intégrée, de la lutte contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme<sup>149</sup>;

— contribution de la Police fédérale à l'amélioration de l'efficacité des mécanismes mis en place pour lutter contre le terrorisme et la coopération entre les différents services compétents<sup>150</sup>.

<sup>148</sup> Article 92 de la même loi.

<sup>149</sup> Objectifs poursuivis:

1. Garantir l'échange d'expertise et d'informations (notamment en participant à la promotion d'un nouveau cadre légal).
2. Assurer un appui aux autorités et aux services locaux et fédérés, notamment grâce à la TFL et au plan de la zone canal).
3. Participer au développement d'une communication stratégique en coopération avec les partenaires dans le but de renforcer la réactivité ("counter-narrative").
4. Identifier précocement les individus et les groupes radicaux au sein de la TFN et des TFL, en vue d'un enregistrement éventuel dans la *Joint Information Box* et dans la banque de données dynamique.
5. Proposer et définir des mesures de sécurisation.
6. Participer aux activités visant à inventorier, suivre et évaluer les mesures existantes et les nouvelles mesures à prendre en collaboration avec les partenaires au sein de la task force nationale.
7. Empêcher la transition entre le radicalisme et le terrorisme (en collaboration avec les partenaires de la Task Force nationale et du plan radicalisme).

<sup>150</sup> Moyens:

- Établir une image précise de la radicalisation dans notre pays;
- Lutter contre les formes de criminalité via internet et/ou une fraude à l'identité, confisquer les moyens financiers et logistiques facilitant le processus de radicalisation jusqu'aux actes terroristes et tendre vers une harmonisation et une coopération internationale en matière de lutte contre ce phénomène.

207. Er wordt nu verwacht dat de politie met programma's komt ter uitvoering van het NVP<sup>151</sup>. Het betreft een heel ambitieus programma dat in dit verslag op specifieke punten op zijn haalbaarheid zal worden getoetst.

208. De uitvoering van het volledige plan wordt natuurlijk doorkruist door de actuele gebeurtenissen waar bij bijzonder veel aandacht gaat en zal blijven gaan naar islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme<sup>152</sup>, maar wordt eveneens beïnvloed door budgettaire ingrepen die meestal uitmonden in besparingen, ongeacht de bijzondere budgetten die nu door de regering voor het beheersen van deze problematiek ter beschikking worden gesteld<sup>153</sup>.

209. Elk lokaal politiekorps staat in voor de uitvoering van het zonaal veiligheidsplan, dat aan dit NVP moeten worden aangepast. Dit is nog niet overal gebeurd. Ondertussen werden de cycli voor de lokale veiligheidsplannen afgestemd op deze geldig voor het NVP en wil de regering hierdoor een bijdrage leveren aan de zo noodzakelijke planlastvermindering<sup>154</sup>.

210. De idee om ook een arrondissementeel veiligheidsplan in te richten, werd na negatief advies van de federale politieraad verlaten.

211. De evaluatie van het NVP behoort bij wet tot de verantwoordelijkheid van de federale politieraad, maar de gevolgde methodologie is voor verbetering vatbaar. Er is voornamelijk nood aan het vroegtijdig identificeren van inspannings- en succesindicatoren en aan het systematisch opvolgen van de uitvoering (daadkracht, realisaties, problemen, ...) van dit plan.

### II.3.5. *De aanpassing van het Actieplan Radicalisme (Plan R)*

212. Er werd ondertussen gewerkt aan een aangepast plan R. De structuur van het plan is immers te zwaar geworden. Op nationaal vlak is er ook de NTF, zijn er talloze werkgroepen en bijhorende vergaderingen.

<sup>151</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen, 19 december 2016.

<sup>152</sup> FGP Brussel 45%, volgens de minister van Justitie (Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016).

<sup>153</sup> In 2016 worden bij de politie 1.600 mensen geëngageerd, 1.400 in 2017 en ook 1.400 in 2016.

Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen, 19 december 2016.

<sup>154</sup> Bruggeman, W., Naar een verharding in het politie- en justitiebeleid?, Panopticon, 2.15, nr. 4, 313-320.

207. On attend aujourd'hui que la police propose des programmes visant à exécuter le PNS<sup>151</sup>. Il s'agit d'un programme très ambitieux dont la faisabilité sera évaluée dans ce rapport sur certains points spécifiques.

208. L'exécution du plan dans son ensemble est naturellement perturbée par les événements actuels, une attention particulière étant aujourd'hui accordée à l'extrémisme islamique, à la radicalisation violente et au terrorisme<sup>152</sup>, et ce sera encore le cas demain. Son exécution subit également l'influence de décisions budgétaires entraînant le plus souvent des économies indépendamment des budgets particuliers aujourd'hui mis à disposition par le gouvernement pour la maîtrise de cette problématique<sup>153</sup>.

209. Chaque corps de police locale prend en charge la mise en œuvre du plan de sécurité zonal, qui doit être adapté à ce PNS. Cela n'a pas encore été fait partout. Entre-temps, les cycles des plans locaux de sécurité ont été ajustés sur celui du PNS, et le gouvernement entend ainsi contribuer à l'indispensable réduction des charges de planification<sup>154</sup>.

210. L'idée de créer également un plan de sécurité d'arrondissement a été abandonnée après avoir recueilli un avis négatif du Conseil fédéral de police.

211. L'évaluation du PNS ressortit légalement à la responsabilité du Conseil fédéral de police, mais la méthodologie appliquée est perfectible. Il est surtout nécessaire d'identifier de façon précoce les indicateurs d'efforts et de succès et d'assurer un suivi systématique de l'exécution (effectivité, réalisations, problèmes, etc.) de ce plan.

### II.3.5. *L'adaptation du Plan d'action radicalisme (Plan R)*

212. Une adaptation du Plan R est en cours. La structure du plan est en effet devenue trop lourde. Sur le plan national, il faut encore y ajouter la TFN, d'innombrables groupes de travail et les réunions qui s'ensuivent.

<sup>151</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, 19 décembre 2016.

<sup>152</sup> PJF Bruxelles 45%, selon le ministre de la Justice (Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016).

<sup>153</sup> 1 600 personnes ont été engagées à la police en 2016, 1 400 en 2017, ainsi que 1 400 en 2016.

Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, 19 décembre 2016.

<sup>154</sup> Bruggeman, W., Naar een verharding in het politie- en justitiebeleid?, Panopticon, 2.15, n° 4, 313-320.



De aansturing van de LTF's is vatbaar voor verbetering. Wel heeft de werkgroep FTF van het plan R een prioritering van de entiteiten uitgewerkt. Dit gebeurt op basis van drie parameters:

- de dreiging die uitgaat van de entiteit;
- de bereidwilligheid van het individu om mee te werken met de autoriteit;
- de contacten die iemand heeft met het milieu.<sup>155</sup>

Deze parameters gelden als leidraad bij het bepalen van het platform (LTF, LIVC) waar een entiteit prioritair wordt opgevolgd.

213. Het nieuwe plan R dient te kaderen in de KIV. Vooral de afstemming met de actieplannen van de gewesten en de gemeenschappen verdient bijzondere aandacht. Ook moet de uitvoering van recente wetgeving (bijvoorbeeld het afnemen van de identiteitskaart) erin verwerkt worden. Aandachtspunt is zeker de vraag of alle bestaande overlegplatformen moeten behouden worden (*infra*, III. en IV.)

214. Het is aan te bevelen dat de verschillende werkwijzen tussen de gerechtelijke arrondissementen worden geüniformeerd.

215. Er dienen concrete maatregelen bepaald te worden voor diegenen die als gevaarlijk worden beoordeeld.

### II.3.6. **De aanpassing van het straf(proces)recht**

216. Na de aanslagen in de luchthaven van Brussel en in de metro Maalbeek werd de strafwetgeving<sup>156</sup> op verschillende punten gewijzigd. Sommige daarvan waren al in volle voorbereiding en werden versneld ingevoerd, andere zijn nieuwe initiatieven.

Deze wetswijzigingen verruimen enerzijds de mogelijkheden voor de politie, de inlichtingen- en de veiligheidsdiensten en justitie, maar dragen anderzijds ook bij tot een bredere juridisering en dus tot een grotere werkbelasting voor het federaal parket, de gespecialiseerde onderzoeksrechters en de FGP's.

<sup>155</sup> Overzicht van de genomen beleidsmaatregelen, overgezonden door de heer Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen.

<sup>156</sup> Dit betreft de zogenaamde terroristische misdrijven en associatiemisdrijven (art. 139 tot 141ter van het Strafwetboek).

Le pilotage des TFL est donc perfectible. Le groupe de travail FTF du plan R a élaboré une priorisation des entités en fonction de trois paramètres:

- la menace que représente l'entité;
- la volonté de l'individu de collaborer avec l'autorité;
- les contacts qu'une personne a avec le milieu.<sup>155</sup>

Ces paramètres servent de fil conducteur pour déterminer la plate-forme (TFL, CSLI) assurant prioritairement le suivi d'une entité.

213. Le nouveau Plan R doit s'inscrire dans le cadre de la NCSI. C'est surtout l'harmonisation avec les plans d'action des Régions et des Communautés qui mérite une attention particulière. L'exécution de la législation récente (par exemple, le retrait de la carte d'identité) doit également y être intégrée. Il y a très certainement lieu de se demander si toutes les plateformes de concertation existantes doivent être maintenues (voir aussi *infra*, III. et IV.).

214. Il serait opportun d'uniformiser les différentes méthodes de travail entre les arrondissements judiciaires.

215. Des mesures concrètes doivent être prévues pour les personnes jugées dangereuses.

### II.3.6. **La modification du droit pénal et du droit de la procédure pénale**

216. Après les attentats à l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek, plusieurs points de la législation pénale<sup>156</sup> ont été modifiés. Certaines de ces modifications étaient déjà en pleine préparation et leur introduction a été accélérée, tandis que d'autres constituent de nouvelles initiatives.

Ces modifications législatives élargissent les possibilités pour la police, les services de renseignement et de sécurité et la justice, d'une part, mais elles contribuent également à une juridicisation élargie et, par conséquent, à une charge de travail accrue pour le parquet fédéral, les juges d'instruction spécialisés et les membres de la PJF, d'autre part.

<sup>155</sup> Aperçu des mesures politiques prises, transmis par M. Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments.

<sup>156</sup> Il s'agit des infractions terroristes et des "infractions d'association" (art. 139 à 141 C. pén.).

217. Ook het strafprocesrecht (in brede zin) werd op een aantal punten aangepast.

Zo beoogt de wet van 10 april 2016 houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden over de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens met het oog op het identificeren van personen die ervan verdacht worden inbreuken te hebben begaan in het kader van het gebruik van de weg, gedaan te Brussel op 25 april 2013<sup>157</sup>, betreft het uitwisselen van gegevens uit kentekenregisters en de intensivering van grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme (in uitvoering van art. 26 en art. 30 van het Besluit 2008/615/JBZ van 23 juni 2008).

218. De wet van 27 april 2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme<sup>158</sup>, creëert nieuwe opsporingsmaatregelen met onder andere de toegang tot en de controle over de gemeenschappelijke gegevensbanken, de mogelijkheid tot huiszoekingen 24 uur op 24 uur, het overgaan tot een aanhouding in een private woning en de mogelijkheid van de telefoontap in onderzoeken naar wapenhandel.

219. De omzendbrief van 29 april 2016 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie verduidelijkt de procedures betreffende het verzenden van informatie aan de FOD Buitenlandse Zaken met het oog op de toepassing van de regels inzake de weigering van afgifte en de intrekking van reisdocumenten.

220. Het koninklijk besluit van 13 mei 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2006 tot vastlegging van de quota van de onderzoeksrechters gespecialiseerd om kennis te nemen van de misdrijven inzake terrorisme<sup>159</sup>, breidt de quota van de onderzoeksrechters gespecialiseerd om kennis te nemen van misdrijven inzake terrorisme uit met een eenheid.

221. Vermeldenswaardig is ook de wet van 29 mei 2016 betreffende het verzamelen en het bewaren van de gegevens in de sector van de elektronische communicatie<sup>160</sup> met impact op de bewaartermijn van de gegevens door de operatoren.

222. De lijst bedoeld in het koninklijk besluit van 30 mei 2016 tot vaststelling van de lijst van personen en entiteiten bedoeld in artikelen 3 en 5 van het koninklijk

217. Le droit de la procédure pénale (au sens large) a également été modifié sur certains points.

Ainsi, la loi du 10 avril 2016 portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'échange transfrontalier de données en vue de l'identification de personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions dans le cadre de l'usage de la route, fait à Bruxelles le 25 avril 2013<sup>157</sup>, concerne l'échange de données des registres d'immatriculation et l'intensification de la collaboration transfrontalière, en particulier en vue de lutter contre le terrorisme (en exécution des art. 26 et 30 de la décision 2008/615/JAI du 23 juin 2008).

218. La loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme<sup>158</sup> crée de nouvelles mesures de recherche comprenant notamment l'accès aux banques de données communes et leur contrôle, la possibilité de perquisitionner 24 heures sur 24, de procéder à une arrestation dans une habitation privée et de procéder à des écoutes téléphoniques dans des enquêtes concernant le trafic d'armes.

219. La circulaire du 29 avril 2016 des ministres de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense précise les procédures concernant la transmission d'informations au SPF Affaires étrangères en vue de l'application des règles en matière de refus de délivrance et de retrait de documents de voyage.

220. L'arrêté royal du 13 mai 2016 modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2006 fixant le quota des juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme<sup>159</sup> augmente d'une unité le quota de juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme.

221. Il convient également de mentionner la loi du 29 mai 2016 relative à la collecte et à la conservation des données dans le secteur des communications électroniques<sup>160</sup> qui a un impact sur le délai de conservation des données par les opérateurs.

222. La liste visée dans l'arrêté royal du 30 mai 2016 établissant la liste des personnes et entités visée aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006

<sup>157</sup> B.S. 20 mei 2016.

<sup>158</sup> B.S. 9 mei 2016.

<sup>159</sup> B.S. 20 mei 2016.

<sup>160</sup> B.S. 18 juli 2016.

<sup>157</sup> *Moniteur belge* du 20 mai 2016.

<sup>158</sup> *Moniteur belge* du 9 mai 2016.

<sup>159</sup> *Moniteur belge* du 20 mai 2016.

<sup>160</sup> *Moniteur belge* du 18 juillet 2016.

besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme<sup>161</sup>, wordt opgesteld door de Nationale Veiligheidsraad op basis van de evaluaties van het OCAD.

223. Eveneens van belang is de wet van 31 mei 2016 tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wat de hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden betreft<sup>162</sup>.

224. Te vermelden is ook de wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten<sup>163</sup>, en in het bijzonder artikel 50 dat als mogelijkheid tot uitsluiting stelt, een met kracht van gewijsde veroordeling inzake:

“4° terroristische misdrijven of strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten, of uitlokking, van medeplichtigheid aan of poging tot het plegen van een dergelijk misdrijf of strafbaar feit;

5° het witwassen van geld of de financiering van terrorisme.”

225. Ingevolge de door programmawet van 1 juli 2016<sup>164</sup> gewijzigde wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsels voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, kan de Cel voor financiële informatieverwerking, op specifiek en met redenen omkleed verzoek, de Nationale Bank van België (Centraal Aanspreekpunt) om informatie vragen.

226. De wet van 3 augustus 2016 houdende diverse bepalingen ter bestrijding van terrorisme (III)<sup>165</sup>, die op 21 augustus 2016 in werking is getreden, verruimt in eerste instantie het toepassingsgebied van de “aanzetting tot terroristische misdrijven” (art. 140bis van het Strafwetboek) en voorziet ook in het “aanzetten tot verplaatsing naar het buitenland voor terroristische doeleinden”. Verder wordt de strafbaarstelling van de “werving met het oog op terrorisme” (art. 140ter) verruimd met reizen naar het buitenland, zodat ook personen kunnen worden vervolgd die andere personen werven met het oogmerk naar het buitenland te reizen en naar België terug te keren voor terroristische doeleinden. Naast de verruimde strafbaarstelling, worden ook de criteria voor de voorlopige hechtenis ten aanzien van de per-

relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme<sup>161</sup> est dressée par le Conseil national de Sécurité sur la base des évaluations de l'OCAM.

223. La loi du 31 mai 2016 modifiant la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence est également importante<sup>162</sup>.

224. Il faut aussi mentionner la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession<sup>163</sup>, et en particulier son article 50 qui prévoit comme possibilité d'exclusion une condamnation ayant force de chose jugée pour l'une des infractions suivantes:

“4° infractions terroristes, infractions liées aux activités terroristes ou incitation, complicité ou tentative d'une telle infraction

5° blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme.”

225. Conformément à la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, modifiée par la loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016<sup>164</sup>, la Cellule de traitement des informations financières peut, par sollicitation spécifique et motivée, demander des informations à la Banque nationale de Belgique (Point de contact central).

226. La loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III)<sup>165</sup>, qui est entrée en vigueur le 21 août 2016, élargit dans un premier temps le champ d'application de la notion d'“incitation au terrorisme” (article 140bis du Code pénal) et prévoit également “l'incitation au déplacement à l'étranger à des fins terroristes”. Par ailleurs, l'incrimination du “recrutement à des fins terroristes” (article 140ter) est étendue aux voyages à l'étranger, afin de pouvoir également poursuivre les personnes qui en recrutent d'autres afin d'aller à l'étranger pour ensuite revenir en Belgique à des fins terroristes. En plus d'élargir cette incrimination, cette loi élargit également les critères de détention préventive pour les personnes poursuivies pour certaines infractions terroristes. Les

<sup>161</sup> B.S. 1 juni 2016.

<sup>162</sup> B.S. 17 juni 2016.

<sup>163</sup> B.S. 17 juli 2017.

<sup>164</sup> B.S. 4 juli 2016.

<sup>165</sup> B.S. 11 augustus 2016.

<sup>161</sup> *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> juin 2016.

<sup>162</sup> *Moniteur belge* du 17 juin 2016.

<sup>163</sup> *Moniteur belge* du 17 juillet 2017.

<sup>164</sup> *Moniteur belge* du 4 juillet 2016.

<sup>165</sup> *Moniteur belge* du 11 août 2016.

sonen die worden vervolgd voor bepaalde terroristische misdrijven, verruimd. Ook werden de bevoegdheden van het federaal parket op het gebied van terrorisme overeenkomstig aangepast.

227. Zoals hierboven vermeld, maakt de wet van 3 augustus 2016 houdende diverse bepalingen ter bestrijding van terrorisme (III), een verruimde toepassing van de voorlopige hechtenis mogelijk.

228. De wet van 1 september 2016 tot wijziging van artikel 127 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 16/2 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst<sup>166</sup>. Deze wet maakt het voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten mogelijk om de medewerking te vorderen van een bank of financiële instelling om over te gaan tot het identificeren van de eindgebruikers van vooraf betaalde kaarten.

229. Het koninklijk besluit van 27 november 2016 betreffende de identificatie van de eindgebruiker van mobiele openbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart<sup>167</sup>, heft de anonimiteit van vooraf betaalde simkaarten op. Vooraf betaalde kaarten zijn aantrekkelijk in criminele en terroristische kringen. Deze maatregel moet de veiligheids- en inlichtingendiensten toelaten om sneller de identiteit te achterhalen van gebruikers van vooraf betaalde simkaarten. In de praktijk blijkt evenwel dat het systeem niet waterdicht is (identiteitsgegevens van anderen en vervalste identiteitskaarten worden gebruikt).

Het koninklijk besluit van 7 december 2016<sup>168</sup> wijzigt het koninklijk besluit van 30 augustus 2016 tot vaststelling van de wijze waarop verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van precursoren voor explosieven worden gemeld.

230. Belangrijk voor de informatiepositie van de politie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, is de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens<sup>169</sup>, die de Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 2 april betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven en de Richtlijn 2016/681 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het

<sup>166</sup> B.S. 14 juli 2016.

<sup>167</sup> B.S. 7 december 2016.

<sup>168</sup> Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 augustus 2016 tot vaststelling van de wijze waarop verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van precursoren voor explosieven worden gemeld, B.S. 2 januari 2017.

<sup>169</sup> B.S. 25 januari 2016.

compétences du parquet fédéral en matière de terrorisme ont également été modifiées en conséquence.

227. Comme indiqué précédemment, la loi du 3 août portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III) élargit l'application de la détention préventive.

228. La loi du 1<sup>er</sup> septembre 2016 portant modification de l'article 127 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'article 16/2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité<sup>166</sup> permet aux services de renseignement et de sécurité de requérir le concours d'une banque ou d'une institution financière pour procéder à l'identification de l'utilisateur final d'une carte prépayée.

229. L'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée met fin à l'anonymat des cartes SIM prépayées<sup>167</sup>. Ces cartes sont prisées dans le milieu de la criminalité et du terrorisme. Cette mesure vise à permettre aux services de renseignements et de sécurité d'identifier plus rapidement les utilisateurs de cartes SIM prépayées. Il apparaît toutefois, dans la pratique, que le système n'est pas sans faille (des données d'identité de tiers et des cartes d'identité falsifiées sont utilisées).

L'arrêté royal du 7 décembre 2016<sup>168</sup> modifie l'arrêté royal du 30 août 2016 fixant les modalités de signalement des transactions suspectes, disparitions et vols de précurseurs d'explosifs.

230. Une loi importante, à l'égard de la position d'information de la police et des services de renseignement et de sécurité, est la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers<sup>169</sup>, qui transpose en droit belge la directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, et la directive 2016/681 de 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relative à

<sup>166</sup> *Moniteur belge* du 14 juillet 2016.

<sup>167</sup> *Moniteur belge* du 7 décembre 2016.

<sup>168</sup> Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 30 août 2016 fixant les modalités de signalement des transactions suspectes, disparitions et vols de précurseurs d'explosifs, *Moniteur belge* du 2 janvier 2017.

<sup>169</sup> *Moniteur belge* du 25 janvier 2017.

voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, omzet in Belgisch recht.

De toepassing hiervan in België is ruim omdat de Belgische wetgever ook voorbereidende handelingen als een terroristisch misdrijf heeft opgenomen in boek II van het Strafwetboek.

Vooraleer deze wetgeving volle uitwerking krijgt, moeten eerst nog koninklijke besluiten die de samenwerking met een aantal sectoren regelen, worden genomen.

Ook hier zal rekening moeten worden gehouden met de gevolgen van de groeiende juridisering op de informatiehuishouding (infobesitas).

231. De wet van 14 december 2016 tot wijziging van het Strafwetboek wat betreft de bestraffing van terrorisme<sup>170</sup> wijzigt artikel 140 van het Strafwetboek en voegt een artikel 140septies in, waarbij iedere persoon die een terroristisch misdrijf voorbereidt kan worden gestraft. Ook wordt ingevolge artikel 141 van het Strafwetboek het verstrekken of inzamelen van materiële middelen, daaronder begrepen financiële hulp, een misdrijf.

232. De wet van 25 december 2016 houdende diverse wijzigingen van het Wetboek van strafvordering en het Strafwetboek, met het oog op de verbetering van de bijzondere opsporingsmethoden en bepaalde onderzoeksmethoden met betrekking tot internet- en elektronische en telecommunicatie en tot oprichting van een gegevensbank stemafdrukken<sup>171</sup>, vernieuwt de bijzondere opsporingsmethoden (BOM) voor de politie en het openbaar ministerie, in overeenstemming met de modernste technologieën (WhatsApp, Dropbox, e.a.), maar steeds onder strenge voorwaarden en toezicht. De mogelijkheden tot telefoontap worden specifiek in het kader van terrorisme en illegale wapenhandel uitgebreid.

233. Het koninklijk besluit van 16 februari 2017<sup>172</sup> houdt uitvoering in van art. 42bis van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wat de Hulp van de Staat aan de slachtoffers van terrorisme betreft.

234. Ook voor de inlichtingendiensten wordt het arsenaal van inlichtingmethoden uitgebreid en aangepast via de wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst

l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité.

Son application en Belgique est vaste parce que le législateur belge a également inscrit les actes préparatoires comme une infraction terroriste dans le livre II du Code pénal.

Pour que cette législation produise pleinement ses effets, il faut encore prendre des arrêtés royaux réglant la coopération avec un certain nombre de secteurs.

Ici aussi il conviendra de tenir compte des conséquences de la juridicisation croissante sur la gestion de l'information (surinformation).

231. La loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme<sup>170</sup> modifie l'article 140 du Code pénal et ajoute, dans ce Code, un article 140septies qui dispose que toute personne qui prépare la commission d'une infraction terroriste peut être punie. De plus, elle prévoit, à l'article 141 du même Code, de punir toute personne qui fournit ou réunit des moyens matériels, y compris une aide financière.

232. La 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>171</sup> actualise les méthodes particulières de recherche (MPR) au bénéfice de la police et du ministère public conformément aux technologies les plus récentes (WhatsApp, Dropbox, etc.) mais prévoit toujours des conditions et une surveillance strictes. Les possibilités offertes en matière d'écoutes téléphoniques sont étendues spécifiquement dans le cadre du terrorisme et du trafic d'armes.

233. L'arrêté royal du 16 février 2017<sup>172</sup> porte exécution de l'article 42bis de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 portant des mesures fiscales et autres, en ce qui concerne l'Aide de l'État aux victimes du terrorisme.

234. L'arsenal de méthodes de renseignement est également étendu et adapté pour les services de renseignement par suite de la modification de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de

<sup>170</sup> B.S. 22 december 2017.

<sup>171</sup> B.S. 1 januari 2017.

<sup>172</sup> B.S. 3 maart 2016.

<sup>170</sup> *Moniteur belge* du 22 décembre 2016.

<sup>171</sup> *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>172</sup> *Moniteur belge* du 3 mars 2016.

en van artikel 259*bis* van het Strafwetboek<sup>173</sup>. De VSSE en de ADIV zullen in de toekomst bijvoorbeeld van op Belgisch grondgebied via de BIM informatie kunnen inwinnen die zich in het buitenland bevindt.

De wet van 30 maart 2017<sup>174</sup> wijzigt de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en van artikel 259*bis* van het Strafwetboek en breidt de definitie van terrorisme ook in de wet van 30 november 1998 (zoals gehanteerd door de VSSE, de ADIV en het OCAD), uit naar het radicaliseringsproces.

235. Op 14 mei 2017 heeft de regering 28 bijkomende maatregelen genomen betreffende de veiligheid, waarvan sommige ook in dit rapport worden besproken. Het betreft onder meer:

- de mogelijkheid om een beroep te doen op burgerinfiltranten, zijnde een nieuwe bijzondere opsporingsmethode;
- het invoeren van de samenwerking met “spijtpanters” in het kader van misdaadonderzoeken;
- de invoering van veiligheidsperiodes voor de zwaarste misdaden;
- de optimalisering van de informatiestroom over de gerechtelijke gegevens, met inbegrip van de gegevens betreffende de strafuitvoering;
- de ontwikkeling van een databank van “e-pv’s” van de politie, die in verbinding staat met het openbaar ministerie;
- de invoering van een centraal strafregister 2.0 en van een digitaal strafuitvoeringsregister;
- de ontwikkeling van de biometrie voor identiteitskaarten volgens het paspoortmodel om te strijden tegen identiteitsfraude;
- de hergroepering van het Crisiscentrum en het CCB onder hetzelfde dak;
- de hervorming van de dringende medische hulp voor een efficiënte hulpverlening;
- de oprichting van de Directie “Bescherming en Toezicht” die kan worden ingezet voor de bewaking van verschillende gevoelige plaatsen en voor het vervoer van gedetineerden;

<sup>173</sup> Zie DOC 54 2043.

<sup>174</sup> B.S. 28 april 2017.

renseignement et de sécurité et de l'article 259*bis* du Code pénal<sup>173</sup>. À l'avenir, via la MRD, la VSSE et le SGRS pourront, par exemple, récolter au départ du territoire belge des informations qui se trouvent à l'étranger.

La loi du 30 mars 2017<sup>174</sup> modifie la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998 et l'article 259*bis* du Code pénal et étend également la définition du terrorisme dans la loi du 30 novembre 1998 au processus de radicalisation (telle qu'elle est utilisée par la VSSE, le SGRS et l'OCAM).

235. Le 14 mai 2017, le gouvernement a pris 28 mesures supplémentaires en matière de sécurité, dont certaines sont également examinées dans le présent rapport. Ces mesures prévoient notamment:

- la possibilité de recourir à des infiltrants civils, c'est-à-dire une nouvelle méthode particulière de recherche;
- l'instauration de la collaboration des “repentis” dans le cadre d'enquêtes criminelles;
- l'instauration de périodes de sûreté pour les crimes les plus graves;
- l'optimisation du flux d'information sur les données judiciaires y compris celles relatives à l'exécution des peines;
- le développement d'une banque de données des e-pv de la police en connexion avec le ministère public;
- l'instauration d'un casier judiciaire central 2.0 et d'un registre de l'exécution des peines informatisés;
- le développement de la biométrie pour les cartes d'identité sur le modèle du passeport pour lutter contre la fraude à l'identité;
- le regroupement du Centre de Crise et du CCB sous le même toit;
- la réforme de l'aide médicale urgente pour une meilleure efficacité des secours;
- la mise en place de la Direction “Protection et Surveillance” qui peut être déployée et affectée à la surveillance de différents lieux sensibles et au transport des détenus;

<sup>173</sup> Voir DOC 54 2043.

<sup>174</sup> *Moniteur belge* du 28 avril 2017.

— de oprichting van een cel voor maritieme veiligheid om te zorgen voor een betere beveiliging van de scheepvaart en de havens;

— een nieuwe kaderwet die de informatie-uitwisseling tussen de overheidsdiensten moderniseert om zo de bescherming van de privacy te versterken.

— de uitbreiding van de instrumenten voor de strijd tegen de financiering van het terrorisme: vorderingsrecht van het openbaar ministerie met betrekking tot de virtuele betalingen, financiële transparantie van vzw's en versterking van doelgerichte controles, updaten van het bankregister;

— de integratie van "*homegrown terrorist fighters*" in de dynamische gegevensbank;

— de versterking van de inlichtingendiensten in het buitenland;

— de versterking van de cyberveiligheid: 24/24 callcenter, nationale sensibiliseringscampagne en uitbreiding van de dienst CERT.be;

— de controle van de identiteitsdocumenten bij vertrek vanuit een Belgische luchthaven om de strijd tegen terrorisme te versterken;

— de installatie van veiligheidspoortjes en bewakingscamera's in internationale stations;

— een opleiding betreffende de strijd tegen radicalisering voor de maatschappelijke assistenten van de OCMW's;

— screening van gevoelige functies in gevoelige sectoren;

— de verlenging van sterk engagement in de internationale coalitie tegen IS.

## II.4. Conclusies en aanbevelingen

### II.4.1. *De internationale en Europese context van het beleid*

236. Vooral de EU biedt heel wat mogelijkheden voor internationale samenwerking. Daarnaast blijft Interpol het internationaal platform voor signaleringen. België behoort vaak tot de initiatiefnemers om nieuwe samenwerkingsmogelijkheden op te starten, veelal vertrekkend met een kleine groep van landen die nieuwe initiatieven actief stimuleren (wat bijvoorbeeld ook het geval was bij

— la création d'une cellule de sécurité maritime afin d'assurer une meilleure sécurisation de la navigation et des ports;

— l'élaboration d'une nouvelle loi-cadre qui modernise les échanges de données entre les services publics en vue de renforcer la protection de la vie privée;

— l'extension des outils de lutte contre le financement du terrorisme: droit de réquisition pour le ministère public concernant les modes de paiement virtuels, transparence financière des ASBL et renforcement des contrôles ciblés, modernisation du registre des banques;

— l'intégration des "*Homegrown Terrorist Fighters*" dans la banque de données dynamique;

— le renforcement des services de renseignement à l'étranger;

— le renforcement de la cybersécurité: callcenter 24h/24, campagne de sensibilisation nationale, extension du service CERT.be;

— le contrôle des documents d'identité à l'embarquement depuis un aéroport belge pour accentuer la lutte contre le terrorisme;

— l'installation de portiques et de caméras de surveillance dans les gares internationales;

— l'organisation d'une formation en matière de lutte contre la radicalisation pour les travailleurs sociaux dans les CPAS;

— le screening des fonctions sensibles dans certains secteurs;

— la prolongation d'un engagement fort dans la coalition internationale contre Daech.

## II.4. Conclusions et recommandations

### II.4.1. *Le contexte international et européen de la politique*

236. C'est principalement l'UE qui offre de nombreuses possibilités de coopération internationale. Par ailleurs, Interpol demeure la plateforme internationale pour les signalements. La Belgique est souvent à l'origine d'initiatives visant à mettre en place de nouvelles possibilités de coopération, généralement au départ d'un groupe restreint de pays encourageant activement

het initiëren van het Verdrag van Prüm, afgesloten op 27 mei 2005).

237. De Europese en internationale coördinatie inzake politiewerk en inlichtingen moet worden voortgezet en verder uitgediept. België moet actief blijven participeren aan de internationale besluitvorming.

238. Het op Europees niveau ijveren voor de bestrijding van dataversleuteling door terroristische organisaties (cf. intensere samenwerking met buitenlandse ondernemingen, mogelijkheid om het bij onderzoeken naar terrorisme in te schakelen, ...) verdient bijzondere aandacht en dient op Europees niveau te worden voortgezet.

239. Het accuraat implementeren van de geboden mogelijkheden tot samenwerking blijft vatbaar voor verbetering. Zo heeft de invoering van het uitwisselen van biometrische gegevens in uitvoering van de Verdragen van Prüm, om allerlei technische, wettelijke en financiële redenen heel wat vertraging opgelopen. Bij de voorbereiding van nieuwe, vooral Europese, maatregelen moeten de autoriteiten al tijdens de voorbereiding rekening houden met de budgettaire impact en de capaciteitsgevolgen voor de Belgische diensten.

240. Het is aangewezen dat de Belgische politie dringend voluit de mogelijkheden van de internationale samenwerking exploiteert, met bijzondere aandacht voor de internationale signaleringen (zie IV.2.1.5.2. en IX.). De vastgestelde tekortkomingen (structureel, individueel) dienen verholpen te worden.

Bijzondere aandacht is daarom op korte termijn vereist voor:

— het inzetten van de vereiste capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) om het beleid te verwezenlijken;

— de implementatie van de PNR toepassingen (België is een van de eerste landen om deze richtlijn om te zetten, de wet werd aangenomen op 22 december 2016 en verscheen op 25 januari 2017 in het *Belgisch Staatsblad*);

— de implementatie van de Europese Salduzwetgeving;

— de implementatie van het *Entry-Exit* systeem aan de grenzen;

— de opvolging en evolutie inzake het Europees onderzoeksbevel;

les nouvelles initiatives (ce qui était par exemple aussi le cas pour l'élaboration du traité de Prüm, conclu le 27 mai 2005).

237. La coordination européenne et internationale en matière de travail policier et de renseignement doit être poursuivie et approfondie. La Belgique doit continuer à participer activement au processus décisionnel international.

238. Une attention particulière doit être portée à la promotion, au niveau européen, de la lutte contre le cryptage de données par des organisations terroristes (cf. intensification de la coopération avec des entreprises étrangères, possibilité d'y recourir lors d'enquêtes en matière de terrorisme, ...). Il convient de poursuivre cette promotion au niveau européen.

239. La mise en œuvre exacte des possibilités de coopération pourrait être améliorée. Par exemple, l'introduction de l'échange de données biométriques en exécution du Traité de Prüm a pris beaucoup de retard pour différentes raisons techniques, légales et financières. Lors de la préparation de nouvelles mesures, surtout au niveau européen, les autorités devront déjà prendre en compte, au stade préparatoire, l'impact budgétaire et les conséquences pour les services belges en termes de capacités.

240. Il convient que la police belge exploite pleinement et d'urgence les possibilités offertes par la coopération internationale, en particulier en ce qui concerne les signalements internationaux (cf. IV.2.1.5.2. et IX ci-dessous). Il convient de remédier aux manquements (structurels ou individuels) constatés.

Il conviendra dès lors d'être particulièrement attentif, à court terme, aux points suivants:

— capacité requise (sur les plans quantitatif et qualitatif) pour concrétiser la politique;

— mise en œuvre des applications PNR (la Belgique est l'un des premiers pays à avoir transposé cette directive: la loi a été adoptée le 22 décembre 2016 et publiée au *Moniteur belge* le 25 janvier 2017);

— mise en œuvre de la législation européenne Salduz;

— mise en œuvre du système *Entry-Exit* aux frontières;

— suivi et évolution de la décision d'enquête européenne;



— de nieuwe in opmaak zijnde EU terrorisme strategie;

— en de zopas verschenen Verordening en Richtlijn in verband met de verwerking van de persoonsgegevens die vanaf nu progressief maar voor 25 mei 2018 ook in België rechtsgeldig moet zijn.

België wordt ook sterk bevraagd om capaciteit te leveren voor het deelnemen aan nieuwe initiatieven (zoals het Europees Counter Terrorism Centre bij Europol en het Joint Liason Team, het bestaande van de European Coast and Border Guard ..) en het zal er ook op aankomen om dit in balans te houden met de capaciteit die nodig is om in eigen land de doelstellingen van de KIV en van het NVP waar te maken.

### **Aanbevelingen**

241. De onderzoekscommissies beveelt aan om dringend de elektronische verbinding met de relevante databanken van Interpol en het automatische screenen van documenten voluit te implementeren.

De implementatie van internationale akkoorden dient met de nodige spoed te gebeuren.

242. Alleszins moet zowel bij het creëren van internationale regelgeving als bij het bij wet uitvoeren ervan, rekening worden gehouden met het respect voor de fundamentele rechten en waarden van onze maatschappij. Er moet ook over worden gewaakt dat de (in uitvoering en in voorbereiding zijnde) veiligheidsmaatregelen in verhouding met de strijd tegen gevaarlijke vormen van radicalisering en de terrorismedreiging proportioneel en effectief zijn.

Er moet ook worden gestreefd naar het behoud en het versterken van de weerbaarheid: bij een aanhoudende vraag naar nieuwe maatregelen moet men waakzaam blijven voor het noodzakelijke evenwicht tussen de veiligheidseis van de bevolking enerzijds, en de rechten van de mens en de privacybescherming in het bijzonder, anderzijds.

#### **II.4.2. Het in België gevoerde antiterrorismebeleid**

##### **II.4.2.1. Algemeen**

243. Gelet op de nieuwe dreigingen zijn er heel wat maatregelen genomen om de werking van de diensten te verruimen, te verdiepen en te verbeteren.

— nouvelle stratégie européenne en matière de terrorisme en préparation;

— ainsi que le Règlement et la Directive, publiés tout récemment, qui portent sur le traitement des données à caractère personnel et qui doivent progressivement, à partir de maintenant mais au plus tard le 25 mai 2018, acquérir force de loi en Belgique.

La Belgique est aussi fortement sollicitée pour la fourniture de capacités en vue de sa participation aux nouvelles initiatives (centre de contre-terrorisme européen auprès d'Europol, Joint Liaison Team, personnel de la European Coast and Border Guard) et il s'agira également d'équilibrer cela avec la capacité nécessaire pour atteindre les objectifs de la NCSI et du PNS dans notre pays.

### **Recommandations**

241. La commission d'enquête recommande de mettre pleinement en œuvre, d'urgence, la liaison électronique avec les banques de données pertinentes d'Interpol et l'analyse automatique de documents.

Il convient de mettre en œuvre les accords internationaux avec l'urgence requise.

242. Il convient toutefois de prendre en compte le respect des droits fondamentaux et des valeurs de notre société tant lors de l'élaboration de la réglementation internationale que lors de son exécution. Il conviendra également de veiller à ce que les mesures de sécurité (en cours d'exécution et de préparation) soient adaptées à la lutte contre des formes dangereuses de radicalisation et de menace terroriste.

Il faut également s'efforcer de préserver et de renforcer la résilience: à l'heure où l'on réclame sans cesse de nouvelles mesures, il faut rester attentif au maintien du nécessaire équilibre entre l'exigence de sécurité de la population, d'une part, et les droits de l'homme, et en particulier, la protection de la vie privée, d'autre part.

#### **II.4.2. La politique antiterrorisme en Belgique**

##### **II.4.2.1. Généralités**

243. Compte tenu des nouvelles menaces, de nombreuses mesures ont été adoptées afin d'élargir, d'approfondir et d'améliorer le fonctionnement des services.

#### II.4.2.2. *Het beleid en de plannen*

244. Het beleid en de plannen van de overheid en de diensten waren zowel voor als na de aanslagen van 22 maart 2016 ambitieus.

Deze actieplannen zijn ofwel algemeen, ofwel, en steeds vaker, specifiek van toepassing.

Vandaag worden meestal oplossingen gezocht in de sfeer van de strafrechtshandhaving. Het was uiteraard nodig om een aantal aangepaste strafmaatregelen te nemen, maar preventie en proactief handelen moeten verder worden uitgediept. Deze aspecten blijven essentieel voor een volwaardige aanpak van islamistische extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme.

245. Er zijn veel verschillende plannen en programma's voorhanden die niet altijd voldoende worden geactualiseerd en geïntegreerd.

#### **Aanbevelingen**

246. De onderzoekscommissie beveelt aan om de plannen inzake de aanpak van islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme te actualiseren en te integreren opdat het aantal werkgroepen kan worden gereduceerd en gerationaliseerd.

Alleszins moet het Kanaalplan bij voortzetting en eventuele uitbreiding een integraal onderdeel worden van de KIV.

247. De onderzoekscommissie beveelt aan om zich te blijven richten op proactieve maatregelen en om de preventieve aanpak in evenwicht te houden met de gerechtelijke aanpak (zie ook *infra*, VIII.).

Bij een aanhoudende vraag naar nieuwe maatregelen moet men waakzaam blijven voor het noodzakelijke evenwicht tussen de veiligheidseis van de bevolking enerzijds, en de rechten van de mens en de privacybescherming in het bijzonder, anderzijds.

#### II.4.2.3. *De wet- en regelgeving*

248. Het vastleggen van de politionele en justitiële verantwoordelijkheden in een (steeds toenemend) aantal wetten, regels, richtlijnen is weliswaar nodig maar schaadt in zekere mate de creativiteit bij het optreden van de betrokken diensten die steeds meer in een legalistische dwangbuis worden gehouden.

#### II.4.2.2. *La politique et les plans*

244. La politique et les plans des pouvoirs publics et des services étaient ambitieux aussi bien avant qu'après les attentats du 22 mars 2016.

Ces plans d'action sont soit d'application générale, soit, de plus en plus souvent, d'application spécifique.

Aujourd'hui, on cherche généralement des solutions au niveau de la répression pénale. Il était évidemment nécessaire de prendre une série de mesures pénales adaptées, mais la proactivité et la prévention doivent être plus développée encore. Ces aspects restent primordiaux pour lutter efficacement contre l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme.

245. Nombre de plans et de programmes existants ne sont pas toujours suffisamment actualisés et intégrés.

#### **Recommandations**

246. La commission d'enquête recommande d'actualiser et d'intégrer les plans de lutte contre l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme pour que le nombre de groupes de travail puisse être réduit et rationalisé.

Quoi qu'il en soit, s'il est poursuivi et éventuellement étendu, le Plan canal devra faire partie intégrante de la NCSI.

247. La commission d'enquête recommande de continuer à miser sur des mesures proactives et de maintenir l'équilibre entre l'approche préventive et l'approche judiciaire (voir également *infra*, VIII.).

À l'heure où l'on réclame sans cesse de nouvelles mesures, il faut rester attentif au maintien du nécessaire équilibre entre l'exigence de sécurité de la population, d'une part, et les droits de l'homme, et en particulier, la protection de la vie privée, d'autre part.

#### II.4.2.3. *La législation et la réglementation*

248. Il est certes nécessaire de déterminer les responsabilités de la police et de la justice dans un certain nombre (sans cesse croissant) de lois, de règles et de directives, mais cela nuit dans une certaine mesure à la créativité lors de l'intervention des services concernés, qui sont de plus en plus enfermés dans un carcan légaliste.

249. De onderzoekscommissie stelt vast dat er een grote diversiteit aan instrumenten bestaat, zowel op verticaal vlak (de verschillende beleidsniveaus: lokaal, bovenlokaal, nationaal), als op horizontaal vlak (proactie, preventie, voorbereiding, reactie, opvolging).

De regelgeving wordt niet altijd geactualiseerd en geïntegreerd en is steeds meer het voorwerp van een opeenstapeling van nieuwe voorschriften.

Dit alles creëert wel nieuwe mogelijkheden voor de bevoegde diensten, maar de uitvoering ervan wordt doorkruist door de gevolgen van de economische context en de bijhorende besparingen<sup>175</sup>.

Sommige richtlijnen hebben een algemene focus (criminaliteit en terrorisme), andere zijn specifiek gericht op radicalisering, extremisme en/of terrorisme<sup>176</sup>. Dit maakt het er voor de respectieve diensten niet makkelijker op, vooral omdat de meeste daders van de aanslagen in Parijs en in Brussel voordien al betrokken waren bij allerlei vormen van criminaliteit. Enkel hadden de gevangenis verlaten of waren recent nog het voorwerp van gerechtelijke maatregelen.

250. Verdachten en daders kunnen maar het voorwerp uitmaken van specifieke maatregelen vanaf het moment dat zij daden plegen die behoren tot het werkveld van die specifieke maatregelen. Dit beknot een flexibele aanpak bij wisselende fenomenen zoals bij de opkomst van “*home grown*” terroristen die niet als FTF kunnen gekwalificeerd worden.

De beoogde fenomenen evolueren evenwel zo snel dat richtlijnen die focussen op een bepaalde groep daders of specifieke *modi operandi* al vlug achterhaald zijn.

### Aanbevelingen

251. De onderzoekscommissie pleit voor een meer coherente regelgeving zodat een meer realistisch beleid mogelijk wordt. Er is nood aan meer integrerende en duurzame maatregelen.

Het nemen van overheidsmaatregelen moet systematisch samengaan met het evalueren of de nodige mensen en middelen beschikbaar zijn of beschikbaar kunnen worden gemaakt om de geplande maatregelen te kunnen uitvoeren. Het politiebeleid moet anticiperend rekening houden met de snel evoluerende maatschappelijke

<sup>175</sup> Bruggeman, W., “Naar een verharding in het politie- en justitebeleid?”, Panopticon (editoriaal), 2015, nr. 4.

<sup>176</sup> Of alleen FTF's, haatpredikers ...

249. La Commission d'enquête constate qu'il existe une grande diversité d'outils, tant sur le plan vertical (les différents niveaux de pouvoir: local, supralocal, national) que sur le plan horizontal (proaction, prévention, préparation, réaction, suivi).

La réglementation n'est pas toujours actualisée ni intégrée et elle souffre de plus en plus d'une accumulation de nouvelles règles.

S'il en résulte de nouvelles possibilités pour les services compétents, leur mise en œuvre est entravée par les conséquences du climat économique et des économies qu'il impose<sup>175</sup>.

Certaines directives revêtent un caractère général (criminalité et terrorisme) tandis que d'autres portent spécifiquement sur la radicalisation, l'extrémisme et/ou le terrorisme<sup>176</sup>. Cela ne facilite pas la tâche des services respectifs, essentiellement en raison du fait que la plupart des auteurs des attentats de Paris et de Bruxelles étaient déjà impliqués auparavant dans diverse formes de criminalité. Certains avaient quitté la prison ou faisaient encore jusqu'à peu l'objet de mesures judiciaires.

250. Les suspects et les auteurs des faits ne peuvent faire l'objet de mesures spécifiques qu'à partir du moment où ils ont commis des actes relevant du domaine d'application de ces mesures spécifiques, ce qui restreint la possibilité d'une approche flexible pour faire face à des phénomènes changeants, comme l'émergence de terroristes locaux qui ne peuvent pas être qualifiés de FTF.

Les phénomènes visés évoluent toutefois si rapidement que les directives ciblant un groupe spécifique d'auteurs ou des modes opératoires spécifiques sont rapidement dépassées.

### Recommandations

251. La commission d'enquête plaide en faveur d'une réglementation plus cohérente afin de permettre une politique plus réaliste. Des mesures plus intégrantes et durables s'imposent.

Lorsque des mesures sont prises par les pouvoirs publics, il y a lieu d'examiner systématiquement si les effectifs et les moyens nécessaires sont disponibles ou peuvent être mis à disposition afin de pouvoir mettre en œuvre les mesures prévues. La politique policière doit tenir compte anticipativement des évolutions rapides

<sup>175</sup> Bruggeman, W., “Naar een verharding in het politie- en justitebeleid?”, Panopticon (éditorial), 2015, n° 4.

<sup>176</sup> Ou uniquement les FTF, les prédicateurs de haine, etc.

ontwikkelingen en met de te verwachten wetgevende initiatieven en overheidsbeslissingen.

252. De onderzoekscommissie beveelt aan om een meer algemeen kader te creëren (bijvoorbeeld alle terroristische misdrijven i.p.v. enkel te focussen op FTF's), zodat een flexibel beleid en optreden mogelijk blijft.

#### II.4.2.4. Diversen

##### *Capaciteit*

253. Alle betrokken diensten werden door de aanslagen en de terroristische dreiging zwaar op de proef gesteld. (Gebrek aan) Capaciteit is een sleutelwoord geworden voor vele overheidsdiensten.

254. Het is duidelijk dat de huidige veiligheidssituatie noopt tot een versterking van het budget. Dit vereist vooreerst een rationalisering waar het kan, het invullen en zo nodig versterken van de budgettaire bevoegdheden waar nodig.

De budgettering is gespreid over verschillende initiatieven en budgetlijnen en er is nood aan meer coherentie.

Bijna nooit wordt een binding gemaakt tussen de ambitieuze plannen enerzijds en de nodige capaciteit en middelen anderzijds.

Dit alles tast de geloofwaardigheid van het beleid aan en reduceert de bereidheid bij de betrokken diensten om deze plannen met voldoende motivatie, ernst en professionaliteit te implementeren.

##### *Mensen en middelen*

255. Wat de politie betreft (zie *infra*, VI. en VIII.), stelt de onderzoekscommissie vast dat vooral de federale politie te maken heeft met een chronisch personeelstekort en met het feit dat de deficits blijkbaar niet altijd zoals gewenst over de verschillende diensten gespreid zijn, ondanks het feit dat België, in vergelijking met andere landen, over een groot aantal politiemensen per 10.000 inwoners beschikt, althans wat de theoretische kaders betreft.

Ook andere diensten zoals de VSSE (zie *infra*, V.), al geleidelijk aan versterkt, hebben onvoldoende mensen en middelen om hun taken behoorlijk uit te voeren.

de la société ainsi que des initiatives législatives et décisions des pouvoirs publics à prévoir.

252. La commission d'enquête recommande de créer un cadre plus général (portant par exemple sur toutes les infractions terroristes et pas exclusivement sur les FTF) afin que des politiques et des interventions flexibles restent possibles.

#### II.4.2.4. Divers

##### *Capacité*

253. Les attentats et la menace terroriste ont mis à rude épreuve l'ensemble des services concernés. (Le manque de) Capacité est devenu un mot clé pour de nombreux services publics.

254. Il est évident que la situation actuelle en matière de sécurité exige un renforcement du budget. Pour ce faire, il faut tout d'abord rationaliser là où c'est possible, et concrétiser, voire renforcer au besoin, les compétences budgétaires, là où elles sont nécessaires.

La budgétisation est répartie sur différentes initiatives et lignes budgétaires et l'on a besoin d'une cohérence accrue.

Le lien n'est pratiquement jamais fait entre les plans ambitieux, d'une part, et la capacité et les moyens nécessaires, d'autre part.

Tout cela ébranle la crédibilité de la politique menée et réduit la volonté des services concernés de mettre en œuvre ces plans en faisant preuve d'une motivation, d'un sérieux et d'un professionnalisme suffisants.

##### *Effectifs et moyens*

255. En ce qui concerne la police (*cf. infra*, VI et VIII), la commission d'enquête constate que la police, surtout fédérale, est confrontée à un déficit chronique d'effectifs et que ce déficit n'est pas toujours, comme la police le souhaiterait, réparti de manière égale entre les différents services. Pourtant, par rapport à d'autres pays, la Belgique dispose d'un nombre élevé de fonctionnaires de police par 10 000 habitants, du moins si l'on se base sur les cadres théoriques.

D'autres services, comme la VSSE (*cf. infra*, V), déjà progressivement renforcée, ne disposent pas non plus d'effectifs et de moyens suffisants pour accomplir correctement leurs missions.

### **Aanbevelingen**

256. De onderzoekscommissie vraagt dat de nodige inspanningen worden geleverd zodat alle diensten, zeker ook na uitbreiding van hun takenpakket, over voldoende middelen beschikken.

De balans inzake de onderlinge steun tussen de federale en de lokale politie mag structureel niet verder in het gedrang komen. Er moet daarbij vooral prioriteit worden gegeven aan de gerechtelijke politie en aan het herstellen van een algemene reserve, die naam waardig.

#### *Organisatie*

257. De vele maatregelen en initiatieven hebben geleid tot het steeds complexer worden van de veiligheidsarchitectuur, het creëren van vele samenwerkingsverbanden en overlegorganen en tot een vermindering van de duurzaamheid van de gekozen remedies. Bovendien is het in een dergelijke context moeilijk om de informatiehuishouding en de organisatie van de diensten te laten tegemoetkomen aan de gestelde doelstellingen.

258. Heel wat richtlijnen leggen ook de basis en zijn aanleiding tot het opzetten van structuren en organisaties die beperkt zijn tot één specifiek fenomeen (bijvoorbeeld LTF's en LVC's, waarvan het mandaat werd beperkt tot FTF's).

De onderzoekscommissie meent dat structurele ingrepen niet mogen bijdragen tot een verdergaande versnippering en "verschotting" van de aanpak van islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme, maar dat juist moet worden gestreefd naar een integrale en integrerende benadering.

Het plan R en de FTF richtlijnen moeten in toepassing van die logica – mede op basis van de aanzet die daartoe gegeven wordt in de KIV 2016-2019 – geactualiseerd worden.

#### **Aanbeveling**

259. De onderzoekscommissie beveelt aan om de veiligheidsinfrastructuur in haar geheel bij te sturen opdat de taakverdeling, de complementariteit en de samenhang tussen de diensten beter wordt verankerd.

#### *Geografisch*

260. Sommige richtlijnen hebben een beperkte geografisch toepassingsgebied, soms een gewest of gemeenschap of zelfs tot een enkel gerechtelijk

### **Recommandations**

256. La commission d'enquête demande que les efforts nécessaires soient consentis de manière à ce que tous les services disposent de moyens suffisants, surtout après l'élargissement de l'éventail de leurs tâches.

L'équilibre en matière de soutien mutuel entre les polices fédérale et locale ne peut plus être compromis sur le plan structurel. Il faut, dans ce cadre, accorder la priorité à la police judiciaire et à la reconstitution d'une réserve générale digne de ce nom.

#### *Organisation*

257. Les nombreuses mesures et initiatives prises dans le passé ont abouti à une complexification sans cesse croissante de l'architecture de la sécurité, à l'émergence de nombreux accords de coopération et d'organes de concertation et à une moindre durabilité des remèdes choisis. Il est en outre difficile, dans un tel contexte, de faire en sorte que la gestion de l'information et l'organisation des services soient conformes aux objectifs fixés.

258. De nombreuses directives jettent également les bases ou conduisent à l'élaboration de structures et d'organisations limitées à un seul phénomène spécifique (par exemple, les TFL et les CSLI, dont le mandat a été limité aux FTF).

La Commission d'enquête estime que des mesures structurelles ne peuvent contribuer à accentuer le morcellement et le "cloisonnement" de la lutte contre l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme, mais qu'il convient précisément de tendre vers une approche intégrale et intégrante.

Le plan R et les directives FTF doivent être actualisés au regard de cette logique, notamment sur la base de l'amorce donnée en la matière dans la NCSI 2016-2019.

#### **Recommandation**

259. La commission d'enquête recommande d'ajuster l'infrastructure de sécurité dans son ensemble de manière à mieux ancrer la répartition des tâches, la complémentarité et la cohésion entre les services.

#### *Au plan géographique*

260. Certaines directives ont un champ d'application géographique limité, parfois une Région ou une Communauté, voire un seul arrondissement judiciaire,

arrondissement, daar waar bijvoorbeeld meerdere FGP's inmiddels werden aangeduid als gespecialiseerde diensten inzake terrorisme.

Bovendien stemt de zonering van bijvoorbeeld de hulpdiensten niet overeen met deze van politiediensten.

### **Aanbeveling**

261. De onderzoekscommissie ondersteunt het aanmoedigen van schaalvergroting, associaties en andere samenwerkingsverbanden, vooral daar waar de schaalgrootte aanleiding geeft tot het niet of nauwelijks kunnen invullen van de basisfunctionaliteiten van de politie<sup>177</sup>.

### *Tijd*

262. Problemen die de publieke opinie beroeren, vragen steeds meer om directe beslissingen en maatregelen die snel geïmplementeerd worden. Dit leidt vaak tot een "korte termijn aanpak", ook op lokaal niveau, in plaats van te streven naar een meer duurzame aanpak.

### **Aanbeveling**

263. De onderzoekscommissie beveelt aan om vooral rekening te houden met de grote nood aan meer duurzame initiatieven. Bij het wetgevend werk moet niet zozeer op tijdelijke situaties worden ingespeeld; de aandacht moet worden toegespitst op wetten en budgettaire vooruitzichten die de langere termijn bestrijken.

#### *II.4.2.5. De praktijk*

264. Op lokaal niveau is er aandacht voor een bredere benadering, maar deze wordt begrensd door een aantal factoren waaronder het aspect van de geheimhouding (het beroepsgeheim, het geheim van het onderzoek en de geheimhouding in verband met geclassificeerde informatie en de regel van de derde dienst).

265. Het anticiperen, het beheersen en de preventie van fenomenen noodzaken heel wat maatregelen buiten de klassieke strafrechtsketen, zoals in het kader van de preventie en de bestuurlijke aanpak. Dit is op zich positief, maar geeft in de praktijk tevens aanleiding tot een groeiende verschotting en scheidingsstrategie.

<sup>177</sup> Zie: K.B. van 17 september 2001.

alors qu'entre-temps, plusieurs PJF ont par exemple été désignées comme services spécialisés en matière de terrorisme.

Qui plus est, le découpage en zones des services de secours, par exemple, ne correspond pas à celui des services de police.

### **Recommandation**

261. La commission d'enquête soutient les initiatives encourageant les accroissements d'échelle, ainsi que la mise sur pied d'associations et autres structures de collaboration, surtout là où les fonctions de base de la police<sup>177</sup> ne peuvent pas ou guère être remplies en raison de la taille de la structure.

### *Temps*

262. Les problèmes qui émeuvent l'opinion publique ont de plus en plus besoin de décisions et de mesures directes, qui sont rapidement mises en œuvre. Cette situation se traduit souvent par la mise en place d'une "approche à court terme", également au niveau local, plutôt que la recherche d'une approche plus durable.

### **Recommandation**

263. La commission d'enquête recommande de se concentrer sur le besoin criant d'initiatives plus durables. Il faudrait travailler moins sur des législations portant sur des situations temporaires et se concentrer sur des législations et des provisions budgétaires à plus long terme.

#### *II.4.2.5. La pratique*

264. À l'échelon local, l'attention est portée sur une approche plus large, mais celle-ci est limitée par plusieurs facteurs, parmi lesquels l'aspect lié au secret (le secret professionnel, le secret de l'instruction, le secret relatif aux informations classifiées et la règle du tiers service).

265. L'anticipation, la maîtrise et la prévention de phénomènes nécessitent nombre de mesures dépassant le cadre de la chaîne pénale classique, comme dans le cadre de la prévention et de l'approche administrative. En soi, c'est positif, mais il en résulte également une intensification du cloisonnement et de la stratégie de division.

<sup>177</sup> Cf. l'arrêté royal du 17 septembre 2001.

Alles wijst erop dat er thans meer preventieve én repressieve veiligheidsmaatregelen worden genomen. Dit gaat gepaard met een groeiende vraag naar het strafbaar stellen van gedragingen en het nemen van “precautionary measures”. De vraag naar de limieten van de beveiliging en de verhouding tussen de bescherming van de bevolking enerzijds, en de privacy van de burgers anderzijds, dringt zich op.

Alleszins moet bij dit alles rekening worden gehouden met de eerbiediging van de fundamentele rechten en de waarden van onze maatschappij. Er moet ook over worden gewaakt dat de veiligheidsmaatregelen (in uitvoering, in voorbereiding) proportioneel zijn en effectief blijven in verhouding met de strijd tegen gevaarlijke vormen van radicalisering en de terrorismedreiging.

266. Steeds meer actoren op het terrein worden geacht om radicalisering en extremisme te signaleren. Dit is verantwoord als dit gebaseerd is op duidelijke criteria (bijvoorbeeld COPPRA project) en mogelijk wordt gemaakt in functie van de wettelijke voorschriften (bijvoorbeeld specifiek geheimhoudingsplicht) en gedragen wordt door het publiek in het algemeen en door de betrokken actoren in het bijzonder. Het is in voorkomend geval absoluut noodzakelijk dat de betrokkenen de nodige opleiding krijgen.

267. De brugfunctie tussen het bestuurlijk en het gerechtelijk handhaven moet verder worden uitgebouwd, verankerd, geprofessionaliseerd en in balans worden gehouden (zie ook *infra*, VIII). Dit moet in het bijzonder leiden (zoals verder zal blijken in dit verslag) tot het opheffen van de barrières tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke componenten bij het uitwisselen van informatie en het afstemmen van activiteiten.

268. Samenvattend is een globaal beleid nodig dat een beter evenwicht tussen preventie en repressie, een goede balans tussen proportionaliteit en effectiviteit van de maatregelen, een duidelijke definiëring van de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen en dit zonder dubbel gebruik, noch gaten in de beleidsvoering, en een cultuur van performante samenwerkingsmechanismen tussen de diensten, blijft nastreven.

### **Aanbeveling**

269. De onderzoekscommissie beveelt aan om rekening te houden met concrete problemen (die verder in dit verslag zullen worden beschreven) zoals “regelbesitas”, “infobesitas, over-juridisering, verzuiling en “verschotting” en om maatregelen te nemen die bijdragen tot een grotere efficiëntie en effectiviteit van de betrokken diensten.

Tout porte à croire que l'on assiste aujourd'hui à une augmentation des mesures de sécurité, qu'elles soient préventives ou répressives. Parallèlement, les demandes d'incrimination de comportements et de mesures de précaution sont toujours plus fortes. Se pose plus que jamais la question relative aux limites de la sécurisation et à l'endroit où placer le curseur entre, d'une part, la protection de la population et, d'autre part, la vie privée des citoyens.

Dans ce contexte, il faut, en tout état de cause, tenir compte du respect des droits fondamentaux et des valeurs de notre société. Il faut également faire en sorte que les mesures de sécurité (en cours d'exécution ou d'élaboration) soient proportionnées, et qu'elles le restent, au regard de la lutte contre des formes dangereuses de radicalisation et de menace terroriste .

266. Sur le terrain, les acteurs censés signaler les phénomènes de radicalisation et d'extrémisme sont de plus en plus nombreux. Cela se justifie pourvu que cela se base sur des critères précis (par exemple, le projet COPPRA), soit permis au regard de prescriptions légales (par exemple, une obligation spécifique de secret) et bénéficie de l'appui du public, en général, et des acteurs concernés, en particulier. En l'occurrence, il est absolument indispensable que les intéressés bénéficient de la formation nécessaire.

267. Il faut développer, ancrer, professionnaliser, et inscrire dans un juste équilibre, les passerelles entre l'application des règles administrative et judiciaire (voir également *infra*, VIII). Cela doit déboucher, en particulier, (ainsi qu'il apparaîtra plus loin dans le présent rapport) sur la levée des barrières entre les composantes administrative et judiciaire lors de l'échange d'informations et de la coordination d'activités.

268. En résumé, il faut mener une politique globale qui continue à tendre vers un meilleur équilibre entre la prévention et la répression, entre la proportionnalité et l'efficacité des mesures et qui tend à définir clairement les responsabilités de tous les intéressés, en évitant les doubles emplois et les lacunes au niveau de la politique mise en œuvre, et une culture de mécanismes de coopération performants entre les services.

### **Recommandation**

269. La commission d'enquête recommande de tenir compte de problèmes concrets (qui seront développés plus loin dans le présent rapport) tels que la “surréglementation”, “la surinformation et la surjuridicisation”, la pilarisation et le cloisonnement, et de prendre des mesures contribuant à accroître l'efficacité et l'efficacéité des services concernés.

#### II.4.2.6. *Evaluatie en monitoring*

270. Tot slot betreurt de onderzoekscommissie dat er nauwelijks wordt gemonitord en geëvalueerd<sup>178</sup> en dringt er daarom op aan dat structureel wordt geëvalueerd – met indien opportuun – de nodige wetenschappelijke ondersteuning<sup>179</sup>.

#### II.4.2.6. *Évaluation et monitoring*

270. Enfin, la commission d'enquête regrette qu'il n'y ait pratiquement pas de monitoring ni d'évaluation<sup>178</sup> et insiste dès lors pour que l'on organise une évaluation structurelle accompagnée, si cela s'avère opportun, du nécessaire soutien scientifique<sup>179</sup>.

<sup>178</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2017.

<sup>179</sup> In: Beyens, K., Bericht uit Brussel, een stad onder terreurdreiging, Panopticon, 2016, nr 1, 1-8.

<sup>178</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2017.

<sup>179</sup> In: Beyens, K., Bericht uit Brussel, een stad onder terreurdreiging, Panopticon, 2016, n° 1, 1-8.



HOOFDSTUK III. — DE BEELDVORMING<sup>1</sup>,  
DE DREIGINGSANALYSE EN DE  
VEILIGHEIDSMATREGELEN MET  
BETREKKING TOT HET ISLAMISTISCH  
EXTREMISME, GEWELDDADIGE  
RADICALISERING EN TERRORISME

III.1. Het Coördinatieorgaan voor de Dreigings-  
analyse (OCAD)

III.1.1. *De opdrachten*

III.1.1.1. *Algemeen*

1. Het OCAD is opgericht bij de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreigingen (OCAD-wet).<sup>2</sup> De bevoegdheden van het OCAD worden in het koninklijk besluit van 28 november 2006<sup>3</sup> verduidelijkt<sup>4</sup>.

Het OCAD heeft een ruime opdracht (art. 3, koninklijk besluit van 28 november 2006) zijnde het:

- te gepaste tijde evalueren van de dreiging;
- identificeren of lokaliseren van de dreiging alsook de personen, de groeperingen, de voorwerpen of de gebeurtenissen die mogelijk een dreiging inhouden;
- identificeren of lokaliseren van de dreiging en van de personen, groeperingen en de voorwerpen die mogelijk het doelwit of slachtoffer worden en van hun antecedenten;
- vergemakkelijken van het nemen van beschermingsmaatregelen door de bevoegde overheid;
- vergemakkelijken van de analyse van het beheer van de crisis bij uitvoering van de dreiging of wanneer die gaat uitgevoerd worden;
- het onverwijld verwittigen betreffende de waarschijnlijkheid en de aard van de dreiging.

De bevoegdheden van het OCAD werden systematisch uitgebreid. Zo werd het OCAD coördinator van het plan R van 14 december 2014<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> In de Franse tekst wordt het woord “beeldvorming” in dit verslag als “image” vertaald. Het woord “représentation” had ook gekund, maar is minder gangbaar. De politiediensten gebruiken trouwens de terminologie “image”.

<sup>2</sup> Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, *B.S.* 20 juli 2006.

<sup>3</sup> Koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, *B.S.* 1 december 2006.

<sup>4</sup> Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016.

<sup>5</sup> *Ibid.*

CHAPITRE III. — IMAGE<sup>1</sup>, ANALYSE  
DE LA MENACE ET MESURES DE  
SÉCURITÉ CONCERNANT L'EXTRÉMISME  
ISLAMISTE, LA RADICALISATION  
VIOLENTE ET LE TERRORISME

III.1. Organe pour la coordination de l'analyse de  
la menace (OCAM)

III.1.1. *Les missions*

III.1.1.1. *Généralités*

1. L'OCAM a été créé par la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (loi OCAM).<sup>2</sup> Les compétences de l'OCAM sont précisées dans l'arrêté royal du 28 novembre 2006<sup>3</sup>.

L'OCAM a une large mission (art. 3 de l'arrêté royal du 28 novembre 2006), à savoir:

- évaluer la menace en temps utile;
- identifier ou localiser la menace ainsi que les personnes, les groupements, les objets ou les événements susceptibles de représenter une menace;
- identifier ou localiser les personnes, les groupements ou les objets susceptibles d'être la cible ou les victimes d'une menace et leur antécédents;
- faciliter la prise de mesures de protection par les autorités compétentes;
- faciliter l'analyse de la gestion de la crise lorsque la menace s'est réalisée ou est sur le point de se réaliser;
- alerter les services d'appui, sans délai, sur la probabilité et la nature d'une menace.

Les compétences de l'OCAM ont été systématiquement étendues. C'est ainsi que l'OCAM a été chargé de la coordination du plan R du 14 décembre 2014<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Dans le présent rapport, le mot “*beeldvorming*” a été traduit par “image”. Il aurait également pu être traduit par “représentation”, mais ce terme est moins courant. Les services de police utilisent du reste le terme “image”.

<sup>2</sup> Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *Moniteur belge* du 20 juillet 2006.

<sup>3</sup> Arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> décembre 2006.

<sup>4</sup> Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'OCAM, 28 septembre 2016.

<sup>5</sup> *Idem.*

Het OCAD is op basis van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters (in uitvoering van de wet van 27 april 2016) operationeel verantwoordelijk voor de dynamische gegevensbank FTF. Het OCAD staat bovendien in voor de informatie-uitwisseling rond haatdragers<sup>6</sup>.

De omzendbrief FTF van 21 augustus 2015 verduidelijkt de verantwoordelijkheden en de taken van het OCAD.

De wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur<sup>7</sup> stelt in artikel 15 dat het OCAD ambtshalve of op verzoek dreigingsanalyses uitvoert i.v.m. kritieke infrastructuur.

Ingevolge artikel 3 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van terrorisme (bekrachtigd bij artikel 15 van de wet van 25 april 2007)<sup>8</sup>, zijn de personen die worden vermeld op de lijst opge maakt door de Nationale Veiligheidsraad (NVR), op basis van de evaluaties van het OCAD en na overleg met de bevoegde gerechtelijke overheid het voorwerp van het bevriezen van hun tegoeden en economische middelen.

Het OCAD is ingevolge de wet van 10 augustus 2015<sup>9</sup> en het koninklijk besluit van 26 december 2015<sup>10</sup> verantwoordelijk voor de adviesverlening bij het opstarten

En vertu de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* (en exécution de la loi du 27 avril 2016), l'OCAM est le responsable opérationnel de la banque de données dynamique FTF.

La circulaire FTF du 21 août 2015 énonce les responsabilités et les tâches de l'OCAM, qui est en outre chargé de l'échange d'informations sur les prédicateurs de haine<sup>6</sup>.

L'article 15 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques<sup>7</sup> dispose que l'OCAM réalise d'office ou sur demande des analyses de la menace concernant les infrastructures critiques.

L'article 3 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (confirmé par l'article 15 de la loi du 25 avril 2007)<sup>8</sup> prévoit le gel des fonds et des ressources économiques des personnes figurant sur la liste élaborée par le Conseil national de sécurité (CNS) sur la base des évaluations de l'OCAM, après concertation avec l'autorité judiciaire compétente.

En vertu de la loi du 10 août 2015<sup>9</sup> et de l'arrêté royal du 26 décembre 2015<sup>10</sup>, l'OCAM doit émettre un avis lors de l'engagement de la procédure de retrait de la

<sup>6</sup> Omzendbrief van 18 juli 2016 betreffende informatiedeling rond en de opvolging van haatdragers.

<sup>7</sup> Wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur, *B.S.* 15 juli 2011.

<sup>8</sup> Koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, *K.B.* 17 januari 2007.

<sup>9</sup> Wet van 10 augustus 2015 houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *B.S.* 31 augustus 2015.

<sup>10</sup> Koninklijk besluit van 26 december 2015 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten teneinde artikel 6, § 10, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, uit te voeren, *B.S.* 5 januari 2016.

<sup>6</sup> Circulaire du 18 juillet 2016 relative à l'échange d'informations et au suivi des prédicateurs de haine.

<sup>7</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques, *Moniteur belge* du 15 juillet 2011.

<sup>8</sup> 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, *Moniteur belge* du 17 janvier 2007.

<sup>9</sup> Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *Moniteur belge* du 31 août 2015.

<sup>10</sup> Arrêté royal du 26 décembre 2015 modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité afin d'exécuter l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *Moniteur belge* du 5 janvier 2016.

van de procedure tot intrekken van de identiteitskaart<sup>11</sup>. Het OCAD is als *fusioncenter* het best geplaatst om adviezen te verlenen inzake het intrekken van id-kaarten.

Het OCAD maakt ook deel uit van de werkgroep Sociale media (samen met de politie-, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten).

De onderzoekscommissie merkt op dat de basiswet van het OCAD nooit werd aangepast aan voormelde bevoegdheidsuitbreidingen<sup>12</sup>. Dit is niet bevorderlijk voor een coherent beleid.

2. De prioritaire assen (art. 2) van de evaluatieopdracht van het OCAD hebben betrekking op de dreiging die ontstaat uit het terrorisme en het extremisme gericht tegen:

— de fysische integriteit van personen in België en van de Belgische onderdanen in het buitenland, ongeacht of ze al dan niet beschouwd worden als kritiek;

— de kritieke nationale infrastructuur (vitale punten, gevoelige punten, gevaarlijke punten, andere kritieke punten);

— de gebeurtenissen of de groeperingen zoals gedefinieerd in het koninklijk besluit van 28 november 2006;

— de instellingen en Belgische belangen in het buitenland.

3. De hoorzittingen en verslagen van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P) en van het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Comité I) hebben duidelijk gemaakt dat de werking van het OCAD voor verbetering vatbaar is<sup>13</sup>, deels ingevolge de beperkte personeelssterkte (in aantal en in specifieke vaardigheden), de inmiddels uitgebreide opdrachten, het gebrek aan flexibiliteit in de taakstelling (door bepaalde opdrachten te beperken tot FTF's), de beperkte informatiepositie (krijgt

carte d'identité<sup>11</sup>. En tant que *fusioncenter*, l'OCAM est le mieux placé pour rendre des avis sur le retrait des cartes d'identité.

L'OCAM fait également partie du groupe de travail Médias sociaux (avec les services de police, de renseignement et de sécurité).

La commission d'enquête fait observer que la loi fondamentale sur l'OCAM n'a jamais été adaptée à ces élargissements de compétences<sup>12</sup> et que cela ne favorise pas la cohérence de la politique.

2. Les axes prioritaires (art. 2) de la mission d'évaluation de l'OCAM portent sur la menace issue du terrorisme et de l'extrémisme lorsqu'elle est dirigée vers:

— l'intégrité physique des personnes en Belgique et des ressortissants belges à l'étranger, qu'elle soit considérée ou non comme critique;

— l'infrastructure critique nationale (points vitaux, points sensibles, points dangereux, autres points critiques);

— les événements ou les groupements tels que définis dans l'arrêté royal du 28 novembre 2006;

— les institutions et les intérêts belges à l'étranger.

3. Les auditions et rapports du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) et du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité (Comité R) ont montré clairement que le fonctionnement de l'OCAM pourrait être amélioré<sup>13</sup>. Cette situation est due notamment aux effectifs limités et au manque d'aptitudes spécifiques, au fait que les missions aient été étendues entre-temps, au manque de flexibilité des tâches (certaines missions étant limitées aux FTF), à la position d'information limitée (seules les

<sup>11</sup> Omzendbrief van 29 april 2016 van de minister van Justitie, Binnenlandse Zaken, de minister van Buitenlandse zaken en de minister van Defensie betreffende het overmaken van informatie aan de FOD Buitenlandse Zaken met het oog op de toepassing van de regels inzake de weigering van afgifte en intrekking van reisdocumenten.

Het betreft personen die een bedreiging vormen van niveau 3 of 4 en die opgenomen zijn in het SIS II, art. 36 §§ 2 en 3.

<sup>12</sup> De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken zijn in 2015 gestart met de herziening van de OCAD-wet. De werkzaamheden van de onderzoekscommissie heeft dit evenwel doorkruist. Er werd derhalve besloten om te wachten op de aanbevelingen van deze onderzoekscommissie.

<sup>13</sup> Hoorzitting met de heer André Vandoren, voormalig directeur van het Coördinatieorgaan voor de Analyse van de Dreiging, 3 oktober 2016.

<sup>11</sup> Circulaire du 29 avril 2016 du ministre de la Justice, du ministre de l'Intérieur, du ministre des Affaires étrangères et du ministre de la Défense relative à la transmission d'informations au SPF Affaires étrangères en vue de l'application des règles relatives au refus de délivrance et au retrait des documents de voyage. Celle-ci vise les personnes constituant une menace de niveau 3 ou 4 mentionnées dans le SIS II, art. 36 §§ 2 et 3.

<sup>12</sup> Les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont entamé en 2015 la révision de la loi sur l'OCAM. Ce processus a toutefois été influencé par les travaux de la commission d'enquête. Il a dès lors été décidé d'attendre les recommandations de celle-ci.

<sup>13</sup> Audition de M. André Vandoren, ancien directeur de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, 3 octobre 2016.

alleen relevante informatie en soms niet de nodige informatie)<sup>14</sup>, het nog steeds manueel moeten invoeren van gegevens<sup>15</sup>, het niet voldoende contextualiseren van informatie door de aanleverende diensten, het niet altijd accuraat aangeven van specifieke dreigingen<sup>16</sup> en de relaties en de interacties met andere organisaties (zoals het CGCCR) en diensten.

Het aantal inkomende documenten steeg van 12 000 in 2014 naar 21 000 in 2016. Het aantal punctuele evaluaties steeg van 1042 in 2013 naar 1488 in 2015.

Omdat de bevoegdheden van het OCAD in 2015 en in 2016 werden uitgebreid, evolueerde de personeelssterkte van het OCAD van 30 FTE in 2007 naar 72 FTE in 2017<sup>17</sup>. In 2015 en 2016 werden de investeringskredieten en het personeelsbudget van het OCAD gevoelig uitgebreid<sup>18</sup>.

Het OCAD heeft ook nood aan voldoende capaciteit en deze nood manifesteert zich ook in het verwerven van specifieke kennis (talen, technisch, fenomeengericht, ...).

De vraag of dit voldoende is, kan maar beantwoord worden op basis van de opdrachten die men finaal aan het OCAD wil toekennen en wanneer duidelijk wordt in welke mate de werkprocessen binnen het OCAD kunnen worden gerationaliseerd worden.

Ondertussen neemt de onderzoekscommissie akte van het feit dat ook de directeur van het OCAD gewaagt van een chronisch gebrek aan middelen.

4. Het OCAD heeft via de personen die vanuit verschillende diensten bij het OCAD gedetacheerd werden rechtstreeks of onrechtstreeks toegang tot de gegevensbestanden van die diensten. Hun positie zou versterkt

<sup>14</sup> Voorbeeld; DJSOC Terro verwittigde het OCAD niet bij de uitwijzing van El Bakraoui.

De ADIV licht het OCAD niet in over de uit het buitenland verkregen informatie i.v.m. concrete dreiging.

<sup>15</sup> Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016.

<sup>16</sup> Hoorzitting met de heer Arnaud Feist, CEO van Brussel Airport Company, 21 december 2016.

Uit deze hoorzitting is gebleken dat de luchthavenautoriteiten nooit melding hebben gekregen van enige dreiging voor de luchthaven.

Hoorzitting met de heer Yvan Mayeur, burgemeester van de Stad Brussel, 15 februari 2017. (de burgemeester heeft geen informatie gekregen over het waarom een vuurwerk diende te worden afgelast).

<sup>17</sup> Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016.

<sup>18</sup> Gegevens afkomstig van het OCAD en het Vast Comité I.

informations pertinentes étant communiquées, alors que les informations nécessaires ne le sont pas toujours)<sup>14</sup>, au fait que des données doivent encore être introduites manuellement<sup>15</sup>, que les informations ne soient pas suffisamment contextualisées par les services qui les transmettent et que les menaces spécifiques ne soient pas toujours mentionnées de façon précise<sup>16</sup>, ainsi qu'aux relations et interactions avec d'autres organisations (comme le CGCCR) et services.

Le nombre de documents entrants est passé de 12 000 en 2014 à 21 000 en 2016. Le nombre d'évaluations ponctuelles a quant à lui évolué de 1 042 en 2013 à 1 488 en 2015.

Les compétences de l'OCAM ayant été étendues en 2015 et en 2016, ses effectifs sont passés de 30 ETP en 2007 à 72 en 2017<sup>17</sup>. Les crédits d'investissement et le budget du personnel de l'OCAM ont sensiblement augmenté en 2015 et 2016.<sup>18</sup>

L'OCAM doit également pouvoir disposer d'une capacité suffisante, et ce besoin se manifeste aussi dans l'acquisition de connaissances spécifiques (linguistiques, techniques, orientées sur les phénomènes, etc.).

Pour savoir si cela suffit, il faut identifier les missions que l'on souhaite confier finalement à l'OCAM et déterminer dans quelle mesure les processus de travail appliqués au sein de l'OCAM peuvent être rationalisés.

Dans l'intervalle, la commission d'enquête prend acte du fait que le directeur de l'OCAM dénonce, lui aussi, un manque chronique de moyens.

4. Par l'intermédiaire de personnes provenant de différents services et détachées auprès de l'OCAM, celui-ci a directement ou indirectement accès aux banques de données de ces services. Leur position pourrait être

<sup>14</sup> Exemple: la DJSOC Terro n'a pas prévenu l'OCAM lors de l'expulsion d'El Bakraoui.

Le SGRS ne communique pas à l'OCAM les informations recueillies à l'étranger au sujet d'une menace concrète.

<sup>15</sup> Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'OCAM, 28 septembre 2016.

<sup>16</sup> Audition de M. Arnaud Feist, CEO de Brussel Airport Company, 21 décembre 2016.

Cette audition a révélé que les autorités aéroportuaires n'ont jamais été informées de l'existence d'une quelconque menace pesant sur l'aéroport.

Audition de M. Yvan Mayeur, bourgmestre de la Ville de Bruxelles, 15 février 2017 (le bourgmestre n'avait pas été informé de la raison pour laquelle un feu d'artifice devait être annulé).

<sup>17</sup> Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'OCAM, 28 septembre 2016.

<sup>18</sup> Données provenant de l'OCAM et du Comité permanent R.

kunnen worden door het verlenen van een reële “liaison” waardoor zij niet enkel de toegang behouden tot deze bestanden maar ook interactief tussen het OCAD en hun dienst samenwerken.

5. De onderzoekscommissie en het OCAD pleiten voor het inrichten van een kruispuntbank<sup>19</sup>, zodat de toegang tot alle informatie betreffende terrorisme en extremisme beter wordt verankerd<sup>20</sup>. De voordelen van een kruispuntbank zijn duidelijk, met name efficiëntie en vermindering van het risico dat bepaalde informatie niet op de juiste plaats terechtkomt. Dit, uiteraard op voorwaarde dat de toegang tot de informatie goed wordt geregeld, gedifferentieerd op basis van het gebruik dat van de gegevens wordt gemaakt en mits een selectieve bescherming, waarbij het er op aankomt om de juiste filters te bepalen opdat het systeem tegemoet komt aan alle democratische vereisten en voorwaarden.

Een kruispuntbank is trouwens te verkiezen boven het aan (te) veel diensten onderling toegang geven tot elkaars databanken, vooral ook om reden dat heel wat gegevens (bijvoorbeeld in de ANG) contextualisering verdienen alvorens zo maar door een andere dienst voor andere doelen (bijvoorbeeld toekennen of afnemen veiligheidsmachtigingen) gebruikt te worden.

Ook is het onontbeerlijk dat het geheel van databanken bij de verschillende diensten op een coherente wijze en complementair worden uitgebouwd. Het uitgangspunt moet zijn dat wie informatie nodig heeft deze ook tijdig krijgt. De gerechtelijke of de bestuurlijke logica mogen hierin niet primeren maar wel de veiligheid en de bescherming van de burgers en de instellingen. Overdreven juridiseren kan een hinderpaal zijn en dit groeiend fenomeen moet waar mogelijk bestreden en weggewerkt worden.

6. Regelgeving met betrekking tot geclassificeerde informatie, zoals ingebed in de wet op het OCAD werkt<sup>21</sup>, maar het probleem blijft dat die informatie niet zomaar in de dreigingsanalyses mag worden vermeld. Het al dan niet opnemen van geclassificeerde informatie en het indien mogelijk en gewenst actiever de-classificeren, gekoppeld aan een gemeenschappelijk interpreteren van de notie van “derde dienst”, verdienen bijzondere aandacht. Ook moet iedereen die geacht wordt ge-classificeerde informatie te behandelen het voorwerp uitmaken van de nodige machtigingen om dit mogelijk te maken. Het is ook aangewezen om dit integraal

renforcée par l’octroi d’une véritable “liaison” qui leur permettrait non seulement de conserver leur accès à ces banques de données, mais aussi de développer une coopération interactive entre l’OCAM et leur service.

5. La commission d’enquête parlementaire et l’OCAM plaident en faveur de l’organisation d’une banque-carrefour<sup>19</sup>, afin de mieux ancrer l’accès à toutes les informations concernant le terrorisme et l’extrémisme<sup>20</sup>. Les avantages d’une banque-carrefour sont clairs, à savoir l’efficience et la réduction des risques qu’une information donnée n’aboutisse pas au bon endroit. Ceci, à condition bien sûr que l’accès à l’information soit bien réglé, différencié selon l’usage et protégé de manière sélective, l’enjeu étant de déterminer les filtres adéquats pour que le système présente toutes les garanties démocratiques.

Une banque-carrefour est du reste préférable à l’accès que de (trop) nombreux services s’accorderaient mutuellement à leurs banques de données respectives, aussi essentiellement parce que de nombreuses informations (par exemple, dans la BNG) méritent d’être contextualisées avant de pouvoir être purement et simplement utilisées par un autre service à d’autres fins (par exemple, l’octroi ou le retrait d’habilitations de sécurité).

Il est également indispensable que l’ensemble des banques de données des différents services soient développées de manière cohérente et complémentaire. Le principe fondamental doit être que les personnes qui ont besoin d’informations les obtiennent également à temps. La logique judiciaire ou administrative ne peut primer en la matière mais bien la sécurité et la protection des citoyens et des institutions. Une judiciarisation à outrance peut constituer un obstacle et ce phénomène croissant doit être combattu et éliminé si possible.

6. La réglementation relative aux informations classifiées, telle que consacrée par la loi relative à l’analyse de la menace fonctionne<sup>21</sup>, mais pose toujours problème dans la mesure où ces informations ne peuvent pas figurer purement et simplement dans les analyses de la menace. Il convient de porter une attention particulière à l’insertion ou non d’informations classifiées, à la déclassification plus active, pour autant qu’elle soit possible et souhaitée, combinée à une interprétation commune de la notion de “tiers service”. De même, toute personne susceptible de traiter des informations classifiées doit faire l’objet des habilitations nécessaires pour pouvoir

<sup>19</sup> Te boordelen in samenhang met de comptabiliteit met het ontwikkelen van I-police 2.0.

<sup>20</sup> Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> À apprécier en fonction de la compatibilité avec le développement de I-police 2.0.

<sup>20</sup> Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l’OCAM, 28 septembre 2016.

<sup>21</sup> *Ibid.*

onderdeel te laten worden van de selectiecriteria om voor bepaalde functies te worden aangesteld.

Ook zijn technische verbeteringen nodig om de informatie makkelijker te laten aanleveren en circuleren, in plaats van alles opnieuw te moeten inbrengen<sup>22</sup>.

7. Zowel het OCAD als de ondersteunende diensten zijn onderworpen aan de controlebevoegdheden van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P) en van het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Comité I).

### III.1.1.2. De dreigingsanalyse

#### III.1.1.2.1. Algemeen

8. Op basis van de wet van 10 juli 2016 staat het OCAD in voor de dreigingsanalyse. De verschillende dreigingsniveaus werden bij het koninklijk besluit van 28 november 2006 vastgelegd.

De onafhankelijkheid van het OCAD bij het bepalen van het dreigingsniveau dient alleszins te worden bewaard en bewaakt<sup>23</sup>.

De methodologie van de dreigingsevaluatie werd verfijnd. Deze is nu meer gebaseerd op een evaluatie van de waarschijnlijkheid en de impact van de dreiging, rekening houdend met de waarde en de kwaliteit van de ontvangen informatie<sup>24</sup>.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de algemene (strategische) evaluatie en de punctuele evaluaties. Een nieuw aspect hierbij is de evaluatie van de dreiging uitgaande van een persoon of een groep (naast de traditionele evaluatie m.b.t. het doelwit).

Omdat zij vaak aan de basis liggen van de informatie die toelaat om het dreigingsniveau te bepalen, moeten de lokale overheden (LTF: local task force en LIPC: lokale integrale veiligheidscel), met respect voor de onafhankelijkheid van het OCAD bij het bepalen van de dreiging, rekening houdend met de specifieke noden en een eventueel verhoogd risico op lekken<sup>25</sup> door sommige instanties, nauwer worden betrokken bij het opmaken en het implementeren van dreigingsanalyses. Dit houdt in dat alle mogelijke informatie voor het bepalen van het

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Overzicht van de genomen beleidsmaatregelen, overgezonden door de heer Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen.

<sup>25</sup> Inspanningen moeten gedaan worden om te verhelpen aan het groeiend probleem van lekken van informatie.

le faire. Il s'indique également qu'elles fassent partie intégrante des critères de sélection pour pouvoir être désigné pour remplir certaines fonctions.

Des améliorations techniques sont également nécessaires pour faciliter la fourniture et la circulation des informations, plutôt que de tout devoir réencoder<sup>22</sup>.

7. Tant l'OCAM que les services d'appui sont soumis aux compétences de contrôle du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) et du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité (Comité R).

### III.1.1.2. Analyses de la menace

#### III.1.1.2.1. Généralités

8. Conformément à la loi du 10 juillet 2006, l'OCAM est chargé de l'évaluation de la menace. Les différents niveaux de menace sont définis par l'arrêté royal du 28 novembre 2006.

L'indépendance de l'OCAM dans la fixation du niveau de la menace doit absolument être conservée et garantie<sup>23</sup>.

La méthodologie de l'évaluation de la menace a été peaufinée. Elle est désormais davantage basée sur une évaluation de la probabilité et de l'impact de la menace, tenant compte de la valeur et de la qualité des informations reçues<sup>24</sup>.

Une distinction est établie entre l'évaluation (stratégique) générale et les évaluations ponctuelles. Un nouvel aspect à cet égard est l'évaluation de la menace que représente une personne ou un groupe (outre l'évaluation traditionnelle en ce qui concerne la cible).

Dans la mesure où elles sont souvent à la base des informations qui permettent de déterminer le niveau de la menace, les autorités locales (LTF: local task force et CSL: cellule de sécurité locale intégrale) doivent être associées plus étroitement au processus d'évaluation de la menace et à sa mise en œuvre pratique, dans le respect de l'indépendance de l'OCAM pour la fixation du niveau de la menace, en tenant compte des besoins spécifiques et d'un éventuel risque accru de fuites<sup>25</sup> dans le chef de certaines instances. Cela implique que

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Aperçu des mesures politiques prises, transmis par M. J. Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments.

<sup>25</sup> Des efforts doivent être consentis pour remédier au problème croissant de fuites d'informations.

dreigingsniveau op een accurate wijze moet worden gedeeld en dat de lokale instanties altijd zoveel als mogelijk worden geïnformeerd over de dreiging met mogelijke impact op hun bevoegdheidsgebied en diensten.

9. Dreigingsanalyses kunnen ingevolge artikel 10 van de OCAD-wet enkel naar de federale overheden gestuurd worden. Het is aangewezen dat de gemeenschappen en gewesten, mede ingevolge hun betrokkenheid bij het opmaken van de KIV 2016-2019, bij wet bestemming worden van de OCAD- analyses.

Ook moet verholpen worden aan het feit dat, als een ondersteunende dienst vraagt om een dreigingsanalyse uit te voeren, het resultaat (behoudens de NVR en het Crisiscentrum) wettelijk enkel aan de vragende dienst mag worden meegedeeld en mits zijn of haar akkoord aan een andere dienst. Dit moet verruimd worden opdat iedere belanghebbende dienst bestemming kan worden<sup>26</sup>.

Veiligheidsanalyses moeten zoveel als mogelijk doelgericht opgebouwd en geconcretiseerd worden<sup>27</sup>.

#### III.1.1.2.2. De vier dreigingsniveaus

10. Artikel 4 van het koninklijk besluit van 28 november 2006 definieert vier dreigingsniveaus, met name:

— niveau 1 (laag): als blijkt dat de persoon, de groepering of de gebeurtenis, die het voorwerp uitmaakt van de analyse niet bedreigd is;

— niveau 2 (gemiddeld): als blijkt dat de dreiging tegen de persoon, de groepering of de gebeurtenis weinig waarschijnlijk is;

— niveau 3 (ernstig): als blijkt dat de dreiging tegen de persoon, de groepering of de gebeurtenis mogelijk en waarschijnlijk is;

— niveau 4 (zeer ernstig): als blijkt dat de dreiging tegen de persoon, de groepering of de gebeurtenis ernstig en zeer nabij (imminent) is.

Na de aanslagen in Parijs werd niveau 3 afgekondigd en dit werd gehandhaafd tot 21 november 2015. Daarna werd het niveau opgeschaald naar 4 (van

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

toutes les informations potentiellement utiles à la fixation du niveau de la menace doivent être soigneusement partagées et que les instances locales soient toujours informées autant que possible de la menace ayant un impact possible sur leur champ de compétence et leurs services.

9. Conformément à l'article 10 de la loi OCAM, les analyses de la menace ne peuvent être transmises qu'à l'autorité fédérale. Il s'indique d'inscrire, dans la loi, que ces évaluations sont également adressées aux communautés et aux régions en raison, notamment, de leur participation à l'élaboration de la NCSI 2016-2019.

Il faut également remédier au fait que lorsqu'un service d'appui demande que soit effectuée une évaluation de la menace, la loi dispose que le résultat ne peut être communiqué (à l'exception du CNS et du Centre de Crise) qu'au service qui en a fait la demande et, moyennant l'accord de ce service, à un autre service. Il faut élargir cette communication pour que les informations puissent être adressées à chaque service intéressé<sup>26</sup>.

Les analyses de la menace doivent, autant que faire se peut, être ciblées et concrétisées<sup>27</sup>.

#### III.1.1.2.2. Les quatre niveaux de la menace

10. L'article 4 de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 définit les quatre niveaux de la menace:

— niveau 1 (faible): lorsqu'il apparaît que la personne, le groupement ou l'événement qui fait l'objet de l'analyse n'est pas menacé;

— niveau 2 (moyen): lorsqu'il apparaît que la menace à l'égard de la personne, du groupement, ou de l'événement qui fait l'objet de l'analyse est peu vraisemblable;

— niveau 3 (grave): lorsqu'il apparaît que la menace à l'égard de la personne, du groupement ou de l'événement qui fait l'objet de l'analyse est possible et vraisemblable;

— niveau 4 (très grave): lorsqu'il apparaît que la menace à l'égard de la personne, du groupement ou de l'événement qui fait l'objet de l'analyse est sérieuse et imminente.

Le niveau 3 a été déclaré après les attentats de Paris et maintenu jusqu'au 21 novembre 2015. Ensuite, le niveau de la menace est passé au niveau 4 (du

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

21 tot 26 november) om vanaf 26 november 2015 tot 22 maart 2016 te verlagen naar niveau 3.

De aanslagen in Brussel<sup>28</sup> waren de aanzet tot niveau 4 van 22 tot 24 maart 2016, om dan teruggebracht te worden tot niveau 3 voor het hele land. Vermoed wordt dat het afschalen van het dreigingsniveau in de huidige context een langdurig proces zal zijn.

11. Soms was er verwarring en onvrede over het feit dat algemeen het dreigingsniveau 3 gehandhaafd werd, terwijl bepaalde beroepsgroepen (bijvoorbeeld de politie<sup>29</sup>) in niveau 2 ingeschaald bleven. Deze reacties illustreren dat subjectiviteit en eigenbelang nog vaak overheerst bij de betrokken diensten, die het soms moeilijk hebben om de beslissingen van het OCAD te aanvaarden.

Dit bevestigt ook het feit dat de onafhankelijkheid van het OCAD in deze moet worden bewaakt, maar dat de perceptie in verband met bepaalde beslissingen voor verbetering vatbaar is en een goede en eenduidige communicatie kan hier zeker toe bijdragen.

Ook de directeur van het OCAD is van oordeel dat het OCAD over de algemene en vooral de punctuele dreigingen beter en concreter moet communiceren, opdat dergelijke discussies en fricties in de mate van het mogelijke kunnen worden vermeden.

De onderzoekscommissie is echter ook van oordeel dat een onaangepaste en onbeheerste “mediatisering” paniek bij de bevolking kan doen ontstaan. Dit kan grote economische gevolgen hebben.

12. Ook ontstond er discussie tussen het OCAD en de VSSE doordat het dreigingsniveau van FTF's anders werd geëvalueerd door beide diensten. Dit was het geval wat Oussama Atar betreft, waarbij de VSSE in 2009 bij zijn poging om te ontsnappen en na diens vrijlating uit een gevangenis in Irak en terugkeer in België in 2012, weigerde om het door het OCAD bepaalde dreigingsniveau 3 te aanvaarden en tijdelijk bleef vasthouden aan de door de VSSE zelf bepaalde lagere dreigingsinschatting.

Het OCAD is in deze leidinggevend en andere diensten zoals de VSSE moeten zich volledig inschrijven in deze logica. De aangewende criteria om het

<sup>28</sup> Sommigen vroegen zich af waarom al niet niveau 4? Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016.

<sup>29</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016.

21 au 26 novembre), puis il est repassé au niveau 3 du 26 novembre 2015 au 22 mars 2016.

Les attentats de Bruxelles<sup>28</sup> ont déclenché le passage au niveau 4 du 22 au 24 mars 2016, puis on est repassé au niveau 3 dans tout le pays. On présume aujourd'hui que la baisse du niveau de la menace prendra beaucoup de temps dans le contexte actuel.

11. Une certaine confusion et une certaine insatisfaction se sont parfois exprimées à propos du maintien du niveau 3 tandis que certaines catégories professionnelles (par exemple la police<sup>29</sup>) étaient déjà passées au niveau 2. Ces réactions illustrent que la subjectivité et la défense des intérêts propres sont encore souvent dominants dans les services concernés, qui ont parfois du mal à accepter les décisions de l'OCAM.

Cela confirme également le fait qu'il faut veiller à l'indépendance de l'OCAM en ce domaine mais que la perception relative à certaines décisions est perfectible et qu'une communication de qualité et uniforme peut certainement y contribuer.

Le directeur de l'OCAM estime lui aussi que l'OCAM doit communiquer mieux et plus concrètement sur la menace générale et surtout sur les menaces ponctuelles, de manière à éviter, dans la mesure du possible, de telles discussions et frictions.

La commission d'enquête estime cependant aussi qu'une "médiatisation" non adaptée et non maîtrisée peut semer la panique dans la population. Cela peut avoir des conséquences économiques importantes.

12. Une discussion a également eu lieu entre l'OCAM et la VSSE parce que ces deux services n'ont pas évalué le niveau de la menace des FTF de la même manière. Cela a été le cas en ce qui concerne Oussama Atar, la VSSE refusant, en 2009 lors de sa tentative d'évasion et après la libération de ce dernier d'une prison irakienne et son retour en Belgique en 2012, d'accepter le niveau 3 de la menace déterminé par l'OCAM et se maintenant un temps à l'évaluation inférieure de la menace qu'elle avait elle-même définie.

L'OCAM joue le premier rôle, à cet égard, et les autres services tels que la VSSE doivent pleinement respecter cette hiérarchie. Les critères utilisés pour déterminer

<sup>28</sup> Certaines personnes se sont interrogées sur la pertinence du passage immédiat au niveau 4. Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'OCAM, 28 septembre 2016.

<sup>29</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016.



dreigingsniveau te bepalen kunnen wel op een betere manier worden gedefinieerd en gecommuniceerd.

In het verleden werd het OCAD al eens misbruikt om bepaalde maatregelen te forceren, praktijk die nu blijkbaar meer en meer tot het verleden behoort<sup>30</sup>.

13. Er wordt ook vaak gewerkt met zogenaamde dreiging niveaus (+). De onderzoekscommissie is van oordeel dat als er bijkomende niveaus nodig zijn deze moeten worden toegevoegd maar dat andere feitelijke (+) procedures vermeden dienen te worden<sup>31</sup>. Een verbeterde communicatie over de juiste inhoud van de dreiging is een belangrijk element om meer duidelijkheid te creëren, niet alleen in hoofde van de overheid maar ook naar de bevolking toe.

14. Opschalen is blijkbaar makkelijker dan afschalen en velen vragen zich af wanneer en op welke basis zal worden afgestapt van niveau 3. De vrees bestaat dat niveau 3 nog lang gehandhaafd zal blijven. Er is nochtans na de aanslagen veel veranderd, de veiligheidsdispositieven zijn versterkt en men is beter voorbereid, ook op onverwachte gebeurtenissen.

#### III.1.1.2.3. Het onderscheid dreigingsanalyse – risicoanalyse

15. Het OCAD maakt geen risicoanalyses.

Risicoanalyses behoren tot de bevoegdheid van het crisiscentrum (*infra*, III.3.) en van de overheden en diensten die instaan voor de bescherming en de beveiliging.

Het OCAD bepaalt het dreigingsniveau en het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering (CGCCR) stelt op basis van een risicoanalyse de te nemen maatregel voor en de minister van Binnenlandse Zaken en in voorkomend geval de NVR nemen de eindbeslissingen.

De NTF staat overeenkomstig het huidige model in voor het algemeen beheer en de continue opvolging van het plan R (*infra*, III.4.).

De bevoegdheden en onderlinge interacties binnen de driehoek NVR – CGCCR – OCAD zijn zeker, zoals verder in dit hoofdstuk zal worden aangegeven, voor verduidelijking en herschikking vatbaar.

Het verschil met een dreigingsanalyse is dat een risicoanalyse, op basis van de veiligheidsinschatting,

<sup>30</sup> Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016.

<sup>31</sup> *Ibid.*

le niveau de la menace peuvent certes être définis et communiqués d'une meilleure manière.

Il est déjà arrivé, par le passé, que l'OCAM soit utilisé pour imposer certaines mesures mais il apparaît aujourd'hui que cette pratique est de plus en plus révolue<sup>30</sup>.

13. On parle aussi souvent des "niveaux de la menace" (+). La commission d'enquête estime que, si des niveaux supplémentaires sont nécessaires, ceux-ci doivent être ajoutés, mais qu'il convient d'éviter d'autres procédures factuelles (+)<sup>31</sup>. L'amélioration de la communication sur la teneur exacte de la menace joue un rôle important dans la clarification de la situation, non seulement de la part de l'autorité publique mais aussi à l'égard de la population.

14. Il est manifestement plus facile de relever le niveau de la menace que de l'abaisser et de nombreuses personnes se demandent quand et sur quelle base le niveau 3 sera abandonné. La crainte existe que le niveau 3 soit maintenu encore longtemps. Or, depuis les attentats, beaucoup de choses ont changé, les dispositifs de sécurité ont été renforcés et la préparation est aujourd'hui meilleure, y compris à l'égard des événements inattendus.

#### III.1.1.2.3. Distinction entre l'analyse de la menace et l'analyse du risque

15. L'OCAM ne réalise pas d'analyses du risque.

Les analyses du risque relèvent de la compétence du centre de crise (*infra*, III.3.) ainsi que des autorités et services en charge de la protection et de la sécurité.

L'OCAM fixe le niveau de la menace et le Centre de crise et de coordination du gouvernement (CGCCR) propose, sur la base d'une analyse du risque, la mesure à prendre. Le ministre de l'Intérieur et, le cas échéant, le CNS prennent ensuite la décision finale.

La TFN assure, conformément au modèle actuel, la gestion générale et le suivi permanent du plan R (*infra*, III.4.).

Les compétences et interactions au sein du triangle (CNS – CGCCR – OCAM) peuvent, comme on l'expliquera plus loin dans ce chapitre, certainement être précisées et réagencées.

La différence avec l'analyse de la menace est que l'analyse du risque détermine, sur la base de l'évaluation

<sup>30</sup> Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'OCAM, 28 septembre 2016.

<sup>31</sup> *Ibid.*

het verwachte volume van gebeurtenissen en de impact ervan op de maatschappij, zijnde in welke mate de maatschappij of het individu getroffen kunnen worden, het risico voor een persoon, een groepering, een object of een gebeurtenis bepaalt. Niet alleen de dader of dadergroepen spelen hierbij een rol maar ook de kwetsbaarheid van de beoogde target en de (preventie-) maatregelen die genomen werden om het objectief te beschermen maken deel uit van de risicoanalyse.

Het is dus niet omdat een bepaald objectief onder een lager dreigingsniveau staat dat er geen bepaald risico is.

16. Het feit dat er nu veel en meer performante beveiligingsmaatregelen werden genomen, relativiseert dus de aard en de intensiteit van de maatregelen die in toepassing van eenzelfde dreigingsniveau moeten (kunnen) worden genomen. Zo is iedereen na de aanslagen van 22 maart heel wat alerter geworden en nemen alle organisatoren van evenementen en verantwoordelijken, alsook de respectieve diensten een aantal voorzorgsmaatregelen. Dit heeft voor gevolg dat het risico op een aanslag, ook bij eenzelfde niveau van dreiging, niet meer per se hetzelfde is. Een voorbeeld is het feit dat bij massabijeenkomsten meestal fysieke versperringen worden aangebracht (bijvoorbeeld betonblokken) om het naderen met een voertuig te beperken of onmogelijk te maken.

Veiligheid is een evolutief en dynamisch gegeven en moet ook als dusdanig geïnterpreteerd worden.

De onderzoekscommissie gaat er van uit dat het OCAD met dit gegeven rekening houdt bij het bepalen van het dreigingsniveau.

III.1.1.2.4. Het onderscheid tussen dreigingsanalyse en beeldvorming

17. Beeldvorming en dreigingsanalyses zijn verschillende benaderingen.

De beeldvorming inzake islamitische radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme is nauwelijks ontwikkeld. Wel worden er op ad hoc basis af en toe rapporten gepubliceerd.

De beeldvorming behoort tot de bevoegdheden van onder andere de NTF. Beeldvorming is ofwel strategisch, ofwel tactisch of operationeel.

In de KIV 2016-2019 wordt gepleit voor een betere beeldvorming van radicalisering en de KIV vertrouwt de regie hiervoor toe aan de NTF en dus van het OCAD, samen met de nationale werkgroepen van het plan R.

de la sécurité, le volume d'événements attendus et leur impact sur la société, c'est-à-dire l'ampleur des dommages pouvant être infligés à la société ou à l'individu, ou le risque pour une personne, un groupement, un objet ou un événement. Elle ne porte pas seulement sur l'auteur ou sur certains groupes d'auteurs mais également sur la vulnérabilité de la cible visée et sur les mesures (préventives) prises pour protéger l'objectif visé.

Ce n'est donc pas parce que le niveau de la menace relatif à un objectif donné est inférieur que le risque n'existe pas.

16. Le fait que des mesures de sécurité nombreuses et plus performantes aient été prises permet donc de relativiser la nature et l'intensité des mesures devant (pouvoir) être prises en application d'un même niveau de menace. Depuis les attentats du 22 mars, par exemple, tout le monde est beaucoup plus vigilant et des précautions sont prises par l'ensemble des organisateurs et des responsables des événements, ainsi que par les services respectifs. Il s'en déduit que le risque d'attentat n'est plus nécessairement le même, y compris pour un même niveau de menace. On en trouve une illustration dans le fait que, lors de la plupart des grands rassemblements, des barrières physiques sont installées (par exemple des blocs de béton) pour limiter ou empêcher la circulation des véhicules à proximité.

La sécurité est une donnée évolutive et dynamique, et il convient de l'interpréter comme telle.

La commission d'enquête considère que l'OCAM tient compte de cette donnée lorsqu'il fixe le niveau de la menace.

III.1.1.2.4. Distinction entre l'analyse de la menace et l'image

17. L'image et l'analyse de la menace sont des matières différentes.

L'image de la radicalisation islamique, de l'extrémisme violent et du terrorisme n'en est qu'à ses débuts, bien que des rapports sur cette question soient déjà publiés de temps à autre.

L'image relève notamment des compétences de la TFN. Cette image peut être stratégique, tactique ou opérationnelle.

La NCSI 2016-2019 plaide pour l'amélioration de l'image de la radicalisation. Elle confie cette tâche à la TFN, et donc à l'OCAM, conjointement avec les groupes de travail nationaux du Plan R.

In het verlengde van de KIV kondigt het NVP 2016-2019 aan dat de federale politie zal instaan voor de beeldvorming inzake terrorisme.

Nu al brengt de federale politie, telkens in voorbereiding van het komende NVP, een nationaal veiligheidsbeeld uit. De recentste publicatie dateert van 2015. Nieuwe gegevens (dadertypes, *modi operandi*, nieuwe vormen van criminaliteit) worden onderzocht en een aantal experts buigen zich telkens over een 5-tal maatschappelijke trends<sup>32</sup> of zogenaamde *driving forces*, die een impact hebben op het veiligheidsbeeld.

Zo wordt in het Nationale veiligheidsbeeld van 2015 melding gemaakt van het feit dat de voortdurende politieke instabiliteit in verschillende landen (Midden-Oosten, Afrika en Azië) een gunstige voedingsbodem en uitvalbasis vormt voor terroristische groeperingen om er zich te vestigen en hun macht van daaruit uit te breiden (*foreign fighters*).

Ook wordt gewezen op het toenemend gebruik van *look-a-like* documenten of documenten die werden verkregen op basis van vervalste of illegaal verkregen ondersteunende (bron)documenten zoals geboortektes en uitnodigingen van bedrijven. De onderzoekscommissie stelt vast dat personen die betrokken waren bij de aanslagen in Parijs en in Brussel veelvuldig valse of vervalste EU-documenten gebruikten om onder de radar van de bevoegde diensten te blijven (zie in dit verband ook hoofdstuk II wat de internationale samenwerking betreft en hoofdstuk IV.7. over de identiteit en aliasen van verdachten en daders).

Het is nu de bedoeling om in het verlengde van het nationaal veiligheidsbeeld voor elke vorm van criminaliteit en onveiligheid beleidsrelevante factoren te analyseren en toekomstige trends aan te geven.

18. Enige andere geïntegreerde en toekomstgerichte beeldvorming die naam waardig ontbreekt, uitzondering gemaakt voor een aantal zeer specifieke (meestal vertrouwelijke) rapporten<sup>33</sup>.

19. De onderzoekscommissie is van mening dat beeldvorming een onontbeerlijk element is in het besluitvormingsproces in het algemeen en voor het bepalen van prioriteiten in het bijzonder. Er moet dus zeker een inspanning gedaan worden om dit te realiseren en het

<sup>32</sup> Technologische evolutie, internationale migraties, geopolitiek/ internationale politieke ontwikkelingen, mondialisering en toenemende complexiteit van de economie, economische crisis / inkomsten(on)gelijkheid/armoede/werkloosheid en uitsluiting.

<sup>33</sup> Voorbeeld: recent vertrouwelijk maar ondertussen gelekt rapport (februari 2017) van het OCAD betreffende het salafisme in België.

Dans le prolongement de la NCSI, le PNS 2016-2019 annonce que la police fédérale sera responsable de l'image du terrorisme.

La police fédérale présente déjà aujourd'hui l'état de la sécurité nationale en préparation du PNS suivant. Sa dernière publication date de 2015. De nouvelles données (types d'auteur, modes opératoires, nouvelles formes de criminalité) sont examinées et plusieurs experts se penchent systématiquement sur plus ou moins cinq tendances, ou "*driving forces*", observées dans la société<sup>32</sup> et ayant un impact sur la cartographie de la sécurité.

Ainsi, il est fait mention, dans l'Image policière nationale de sécurité 2015, du fait que l'instabilité politique permanente dans certains pays (Moyen-Orient, Afrique et Asie) constitue pour les groupuscules terroristes un terreau fertile et une base arrière favorable leur permettant de s'y installer et d'étendre leur pouvoir à partir de là (*foreign fighters*).

On y souligne également l'utilisation croissante de documents "*look-alike*" ou de documents obtenus à partir de documents (source) falsifiés ou obtenus illégalement, tels que des actes de naissance et des invitations émanant d'entreprises. La commission d'enquête constate que les personnes impliquées dans les attentats de Paris et de Bruxelles ont utilisé à maintes reprises des documents UE faux ou falsifiés pour demeurer sous le radar des services compétents (voir aussi à cet égard le chapitre II en ce qui concerne la coopération internationale et le chapitre IV.7. concernant l'identité et les alias des suspects et des auteurs).

L'intention aujourd'hui est, dans le prolongement de l'image policière nationale de sécurité, d'analyser les facteurs pertinents pour toute forme de criminalité et d'insécurité et d'en dégager les tendances futures.

18. Toute autre image intégrée et tournée vers l'avenir digne de ce nom fait défaut, à l'exception d'un certain nombre de rapports très spécifiques (généralement confidentiels)<sup>33</sup>.

19. La commission d'enquête estime que l'image est un élément indispensable dans le processus décisionnel en général et dans la fixation des priorités en particulier. Il faut donc certainement consentir un effort pour le réaliser et il s'indique de confier la coordination

<sup>32</sup> Évolution technologique, migrations internationales, développements politiques internationaux/géopolitiques, mondialisation et complexité croissante de l'économie, crise économique / (in) égalité des revenus / pauvreté / chômage et exclusion.

<sup>33</sup> Exemple: le récent rapport (février 2017) confidentiel, mais dont des éléments ont été divulgués dans l'intervalle, de l'OCAM sur le salafisme en Belgique.

is aangewezen om de globale coördinatie toe te wijzen aan de NTF. Alleen op deze wijze is een globale en integrerende benadering mogelijk.

### III.1.1.3. De opdrachten met betrekking tot de Foreign Terrorist Fighters (FTF)

20. Al in mei 2012 startte het OCAD met het bijhouden van informatie over de toen bekende Belgische Syriëstrijders.

In uitvoering van de FTF omzendbrief van 21 augustus 2015<sup>34</sup> is het OCAD operationeel verantwoordelijk voor het bijhouden (opnemen, afvoeren) van de lijst FTF. Deze omzendbrief definieert de opdrachten van het OCAD, zoals het voor elke FTF'er aanmaken en (doen) vervullen van een informatiefiche, alsook het in elke informatiefiche verwerken van de bijhorende individuele dreigingsevaluatie.

Inmiddels is de lijst in uitvoering van de wet van 27 april 2016<sup>35</sup> en het koninklijk besluit van 21 juli 2016<sup>36</sup> uitgegroeid tot een dynamische gegevensbank. Deze recente beslissing en haar wettelijke verankering bevorderen ook een versterkte uitwisseling van informatie.

21. De FTF's zijn in vijf categorieën ingedeeld<sup>37</sup>. Verschillende partijen hebben toegang tot en voeden de dynamische gegevensbank.

De opvolging van FTF's bestaat uit een set gestandaardiseerde bestuurlijke maatregelen en afhankelijk van de dreigingsevaluatie nemen de diensten (politie, VSSE, lokale diensten ...) bijkomende gepersonaliseerde maatregelen. Wat de terugkeerders en de potentiële terugkeerders uit Syrië betreft, voert het OCAD op basis van een matrix "Returnees" telkens een individuele dreiginganalyse uit.

Het OCAD beschikt voorts ook over een zogenaamde *Joint information box* (*infra*, IV.5.) en ontwikkelt ook een gegevensbank "Home grown terrorist fighters". In de

<sup>34</sup> Omzendbrief van 21 augustus 2015 van de minister van Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie betreffende de informatie-uitwisseling rond, en de opvolging van, de Foreign Terrorist Fighters (FTFs) afkomstig uit België.

<sup>35</sup> Wet van 27 april 2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, B.S. 9 mei 2016.

<sup>36</sup> Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatie-beheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, B.S. 22 september 2016.

<sup>37</sup> Zie hoofdstuk IV.4. De gegevensbank Foreign Terrorist Fighters van het OCAD.

globale à la TFN. C'est la seule manière de permettre une approche globale et intégrante.

### III.1.1.3. Les missions relatives aux Foreign Terrorist Fighters (FTF)

20. Dès mai 2012, l'OCAM a commencé à collecter des informations sur les combattants belges en Syrie dont l'identité était connue à l'époque.

En exécution de la circulaire FTF du 21 août 2015<sup>34</sup>, l'OCAM est, sur le plan opérationnel, responsable de la tenue à jour (ajouts, suppressions) de la liste FTF. Cette circulaire définit les missions de l'OCAM, telles que l'établissement et la mise à jour (par d'autres services) d'une fiche d'information pour chaque FTF, ainsi la mention, sur chaque fiche d'information, de l'évaluation de la menace individuelle.

Dans l'intervalle, en exécution de la loi du 27 avril 2016<sup>35</sup> et de l'arrêté royal du 21 juillet 2016<sup>36</sup>, cette liste s'est transformée en une banque de données dynamique. Cette récente décision et son ancrage légal favorisent également un renforcement de l'échange d'informations.

21. Les FTF sont classés en cinq catégories<sup>37</sup>. Différentes parties ont accès à la banque de données dynamique et l'alimentent.

Le suivi des FTF consiste en un set de mesures administratives standardisées et, en fonction de l'évaluation de la menace, les services (police, VSSE, services locaux...) prennent des mesures personnalisées supplémentaires. S'agissant des combattants de retour de Syrie et de ceux qui pourraient potentiellement revenir, l'OCAM procède à chaque fois à une analyse de la menace individuelle sur la base d'une matrice "Returnees".

L'OCAM dispose par ailleurs aussi d'une *Joint information box* (*infra*, IV.5.) et développe en outre une banque de données "Home grown terrorist fighters". En

<sup>34</sup> Circulaire du 21 août 2015 du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice relative à l'échange d'informations et au suivi des Foreign Terrorist Fighters provenant de Belgique.

<sup>35</sup> Loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *Moniteur belge* du 9 mai 2016.

<sup>36</sup> Arrêté royal du 21 juillet 2016 royal relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters 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, *Moniteur belge* du 22 septembre 2016.

<sup>37</sup> Cf. chapitre IV.4. La banque de données Foreign Terrorist Fighters de l'OCAM.

praktijk zullen die op eenzelfde platform draaien als de gegevensbank FTF's. Het feit dat de bevoegdheden overeenkomstig de regelgeving zijn beperkt tot FTF's heeft voor gevolg dat ingevolge de huidige evolutie (er zijn geen vertrekkers meer en de problematiek van de "home grown terrorists" (of de zogenaamde eenlingen) vraagt nu veel aandacht) de initiële taakstelling van het OCAD minder actueel is geworden.

Het eventueel invoeren van een kruispuntbank (*infra*, IV.) zou zorgen voor meer eenvoud en eenduidigheid en voor gevolg hebben dat het OCAD in deze een veel sterkere uitgangspunt krijgt. De toegang voor het OCAD tot een dergelijke kruispuntbank garandeert enerzijds een overzicht van bij welke diensten nuttige informatie beschikbaar is en creëert anderzijds een gemoduleerde toegangspoort tot die informatie nuttig voor het uitvoeren van haar opdrachten, zonder dat daarom – zoals nu het geval is – alle informatie moet worden overgedragen en gedupliceerd in de bestanden van het OCAD.

De onderzoekscommissie is van oordeel dat de regelgeving dient te worden aangepast aan de ondertussen geëvolueerde – en zoals hierna aangegeven – nieuwe mogelijkheden, zo niet moeten de ambities van het OCAD worden bijgesteld.

Van een monitoring naar een "flagging" systeem?

22. In de praktijk ontbreekt op federaal niveau een globale monitoring van de genomen maatregelen. De gemeenschappelijke gegevensbank laat op zich niet toe om de activiteiten en initiatieven van de respectieve diensten (gerechtelijk en bestuurlijk) te monitoren en te coördineren.

23. Deze behoefte zou volgens de onderzoekscommissie kunnen worden ingevuld door aan de (uit te breiden) gegevensbank FTF een monitoring systeem toe te voegen, toegankelijk voor alle betrokken diensten, waarbij, naar het model van Europol, bij elke persoon vermeld in de gegevensbank in voorkomend geval wordt aangemerkt (*flagging*) welke dienst actief actie neemt of genomen heeft. Dit systeem laat dan toe dat andere diensten bij het opstarten van een activiteit, kunnen zien welke dienst al actie ondernomen heeft. Een bijhorende HIT/NO HIT procedure kan dan via onderlinge contact name tussen de betrokken diensten een bijkomend instrument voor het ondersteunen van een globale coördinatie.

Het OCAD zou zelf kunnen instaan voor het functioneel beheer van zo een "flagging" systeem. Het OCAD moet dan, zonder zelf een operationele dienst te worden,

principe, celles-ci tourneront sur une même plate-forme en tant que banque de données FTF. Le fait que conformément à la réglementation, les compétences sont limitées aux FTF a pour conséquence que les tâches initiales de l'OCAM sont devenues moins actuelles en raison de l'évolution de la situation (il n'y a plus de personnes partant combattre et la problématique des "home grown terrorists" (ou des loups solitaires) requiert à présent une attention accrue).

L'instauration éventuelle d'une banque-carrefour (*infra*, IV.) permettrait plus de simplicité et d'univocité et permettrait à l'OCAM d'acquérir une position de départ beaucoup plus solide en la matière. L'accès de l'OCAM à une telle banque-carrefour, d'une part, garantit d'avoir un aperçu des services qui disposent d'informations utiles et, d'autre part, crée une porte d'accès modulée à ces informations utiles pour l'exécution de ses missions, sans que cela impose – comme c'est le cas actuellement – de transmettre et de dupliquer toutes les informations dans les fichiers de l'OCAM.

La commission d'enquête considère que la réglementation doit être adaptée à ces nouvelles possibilités – décrites ci-après – qui ont entre-temps évolué, faute de quoi les ambitions de l'OCAM devront être revues.

D'un monitoring à un système de "flagging"?

22. Dans la pratique, un monitoring global des mesures prises fait défaut au niveau fédéral. La banque de données commune ne permet pas en soi de réaliser un monitoring des activités et des initiatives des différents services (judiciaires et administratifs) et de les coordonner.

23. La commission d'enquête estime que ce besoin pourrait être rencontré en adjoignant à la banque de données FTF (à étendre) un système de monitoring accessible à tous les services concernés, dans lequel, selon le modèle d'Europol, il est précisé (*flagging*), pour toute personne mentionnée dans la banque de données, quel service participe ou a participé activement. Ce système permet à d'autres services, lorsqu'ils débutent une activité, de voir quel service a déjà entrepris une action. Une procédure *hit/no hit* afférente peut ainsi devenir, grâce aux contacts entre les services concernés, un instrument supplémentaire de soutien de la coordination globale.

L'OCAM pourrait être lui-même chargé de la gestion fonctionnelle d'un tel système de "flagging". Sans devenir lui-même un service opérationnel, l'OCAM

instaan voor de regie van de door de deelnemende diensten en autoriteiten aan te leveren informatie.

Het hier voorgestelde “flagging” systeem en het eventueel inrichten van een kruispuntbank (*infra*, IV) zijn dus complementair aan elkaar.

#### III.1.1.4. De opdrachten in het kader van het Actieplan Radicalisme

24. Het OCAD kreeg een prominente rol toebedeeld in uitvoering van het Actieplan Radicalisme, mede op basis en in functie van de opdrachten van de NTF (*infra*, III.4.1.).

25. De doelstelling vervat in de KIV (M12) en het NVP (Doelstelling 7) is ambitieus:

“Verhinderen van de transitie van radicalisme naar terrorisme, door in samenwerking met de partners van de NTF en het plan Radicalisme.”

— Beter afstemmen van bestuurlijke en gerechtelijke maatregelen”

— Sensibilisering van politionele en justitiële actoren”

— Zorgen voor en vlotte informatiedoorstroming vanuit het gevangeniswezen naar andere betrokken partners”

— Zorgen voor overleg en afstemming onder meer met de justitiehuzen, gesloten jeugdinstituten ...”. (zie *infra*, VIII.)

#### III.1.1.5. De opdrachten inzake tenuitvoerlegging van de specifieke maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme.

26. Het OCAD staat, in toepassing van de artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 en van de omzendbrief van 7 september 2015 inzake de tenuitvoerlegging inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, in voor het beoordelen van de nationale lijst van personen die in aanmerking komen voor de toepassing van de in deze regelgeving beoogde financieel beperkende maatregelen.

Het OCAD doet hieromtrent voorstellen aan de minister van Justitie over de opname van personen op de lijst inzake beperkende maatregelen (bevrozing financiering

doit assurer la régie des informations à fournir par les services et autorités participants.

Le système de “flagging” proposé et la mise en place éventuelle d’une banque-carrefour (*infra*, IV) sont donc complémentaires.

#### III.1.1.4. Les missions dans le cadre du Plan d’action Radicalisme

24. L’OCAM s’est vu confier un rôle de premier plan en exécution du Plan d’action Radicalisme, notamment sur base et en fonction des missions de la TFN (*infra*, III.4.1.).

25. L’objectif contenu dans la NCSI (M12) et le PNS (Objectif 7) est ambitieux:

“En collaboration avec les partenaires de la *Task Force* nationale et du plan radicalisme, empêcher la transition entre le radicalisme et le terrorisme, en:

— harmonisant mieux les mesures administratives et les mesures judiciaires;

— sensibilisant les acteurs policiers et judiciaires;

— assurant une circulation fluide des informations de l’administration pénitentiaire vers les autres partenaires concernés;

— assurant la concertation et l’harmonisation avec notamment les maisons de justice, les institutions fermées pour jeunes, etc.”. (voir *infra*, VIII.)

#### III.1.1.5. Les missions d’exécution des mesures spécifiques à l’encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

26. En application des articles 3 et 5 de l’arrêté royal du 28 décembre 2006 et de la circulaire du 7 septembre 2015 relative à l’exécution de certaines mesures restrictives spécifiques à l’encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, l’OCAM est chargée de l’évaluation de la liste nationale des personnes qui entrent en ligne de compte pour l’application des mesures financièrement restrictives visées dans cette réglementation.

À cet égard, l’OCAM transmet au ministre de la Justice des propositions concernant l’intégration de personnes dans la liste relative aux mesures restrictives

tegoeden), die deze vervolgens voorlegt aan de NVR. Na de beslissing van de NVR wordt dit geagendeerd op de Ministerraad. De minister van Financiën staat in voor de uitvoering van de beslissing terzake van de Ministerraad.

### III.1.2. *De organisatie en werking van het OCAD*

27. Het OCAD staat onder het gemeenschappelijk gezag van de minister van Justitie en van de minister van Binnenlandse Zaken.

Het OCAD is geen inlichtingendienst, heeft geen operationele bevoegdheden en is ook niet zoals in sommige andere landen in een andere (veiligheids) dienst geïntegreerd. De achterliggende keuze past in de Belgische logica van “verschotting” en verdeling van de bevoegdheden over verschillende diensten en ministeries.

28. Behoudens de in de internationale rechtsnormen opgenomen verplichtingen, zijn de ondersteunende (inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politiediensten) verplicht om ambtshalve of op vraag van de directeur van het OCAD, alle inlichtingen waarover zij in het kader van hun wettelijke opdrachten beschikken en die *relevant*<sup>38</sup> zijn voor het vervullen van de OCAD opdrachten aan het OCAD mee te delen. Dit moet gebeuren binnen de termijnen opgelegd bij het koninklijk besluit van 28 november 2006. Bij hoogdringendheid moeten de inlichtingen onmiddellijk gemeld worden.

Het OCAD zet frequent “*Requests for information*” uit en deze worden redelijk goed opgevolgd. Het verplicht aanleveren van informatie kan evenwel nog beter in de wetgeving (ook van de respectieve diensten) verankerd worden.

29. De vraag is natuurlijk hoe het begrip “relevant” wordt geïnterpreteerd. De praktijk toont aan dat de interpretatie ervan verschilt van dienst tot dienst en vaak ook op het individuele niveau uiteenlopend wordt ingevuld.

Ondertussen kampt het OCAD enerzijds met “infobetas” ingevolge de (te) veel aangeleverde zogenaamde “*single source information*”<sup>39</sup>. Maar, het OCAD zelf pleit niet voor minder inlichtingen en zoekt intern naar middelen en procedures om de inlichtingen efficiënter te verwerken. Het OCAD is vragende partij om ook brute

<sup>38</sup> Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016.

<sup>39</sup> Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016.  
Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 28 september 2016.

(gel des avoirs financiers). Celui-ci les soumet à son tour au CNS. Après la décision du CNS suit une inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Le ministre des Finances est chargé de la mise en œuvre de la décision prise en la matière par le Conseil des ministres.

### III.1.2. *Organisation et fonctionnement de l'OCAM*

27. L'OCAM est placé sous l'autorité conjointe des ministres de la Justice et de l'Intérieur.

L'OCAM n'est pas un service de renseignement, il n'a pas de compétences opérationnelles et n'est pas non plus, comme c'est le cas dans certains pays, intégré par exemple dans un autre service (de sécurité). Ce choix s'inscrit dans la logique belge de la séparation et de la répartition des compétences entre différents services et ministères.

28. Sans préjudice des obligations imposées par les normes juridiques internationales, les services d'appui (services de renseignement et de sécurité, services de police) sont tenus de communiquer d'office ou à la demande du directeur de l'OCAM tous les renseignements dont ils disposent dans le cadre de leurs missions légales et qui se révèlent pertinents<sup>38</sup> pour l'exécution des missions de l'OCAM. Cette communication doit avoir lieu dans les délais imposés par l'arrêté royal du 28 novembre 2006. En cas d'urgence, les renseignements doivent être transmis immédiatement.

L'OCAM émet fréquemment des “*Requests for information*”, qui sont plutôt bien suivies. Il serait toutefois préférable que l'obligation de communiquer des informations soit ancrée dans la législation (également celle relative aux services respectifs).

29. La question est bien entendu de savoir comment le terme “pertinents” est interprété. La pratique montre que cette interprétation diffère selon les services et qu'elle varie même souvent au niveau individuel.

D'une part, l'OCAM est actuellement confronté à un problème de “surinformation” en raison du volume (trop) important de “*single source information*” fournies<sup>39</sup>. Mais l'OCAM même ne demande pas une diminution du volume d'informations et cherche en interne des moyens et des procédures permettant de traiter les informations

<sup>38</sup> Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'OCAM, 28 septembre 2016.

<sup>39</sup> Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'OCAM, 28 septembre 2016.  
Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles, 28 septembre 2016.

informatie te krijgen. Het eventueel invoeren van een kruispuntbank zou aan deze behoefte tegemoetkomen.

30. Het efficiënt kunnen verwerken van de toevoer van informatie door het OCAD is ook een zaak van technische compatibiliteit tussen diensten en systemen, en van capaciteit. Hierbij moet ook opgemerkt worden dat het OCAD nu niet zelf over de instrumenten beschikt om al de aangeleverde informatie te consolideren en/of te contextualiseren. Bovendien kan contextualisering meestal maar kwaliteitsvol gebeuren door de diensten zelf die informatie aanleveren. Ook rijst de vraag of het contextualiseren van informatie niet geharmoniseerd moet worden voor alle betrokken diensten (*infra*, VI).

Bij het inrichten van een kruispuntbank moet voor bepaalde categorieën van personen complementair aan deze kruispuntbank, een (uitgebreide) gemeenschappelijke gegevensbank (*infra*, IV) worden behouden voor die personen waarvoor het OCAD door het integreren en zelf exploiteren van de verkregen inlichtingen een meerwaarde creëert voor de gebruikers van deze gegevensbank.

De ondertussen opgedane ervaring met de gemeenschappelijke gegevensbank FTF's en de LIVC's biedt voldoende garanties om hiermee door te gaan. Wel moet dan wettelijk worden bepaald dat het OCAD voor die categorieën van personen die onderdeel zijn van de uit te breiden gemeenschappelijke gegevensbank, actief informatie kan opvragen en verwerken en dat de diensten verplicht worden om deze zoals gevraagd aan te leveren.

Omdat het nooit mogelijk zal zijn om alles op te volgen, is het nodig dat een gemeenschappelijk systeem om de prioriteiten vast te leggen op touw wordt gezet. Het Coördinatiecomité voor Inlichting en Veiligheid is hiervoor het meest aangewezen, telkens mede op basis van de evaluatie van de evolutie van de dreiging zoals die door het OCAD wordt aangegeven (moet aangegeven worden).

### III.1.3. **De verhouding met de “steun-” en “partnerdiensten”**

31. Het OCAD werkt nauw samen met een aantal diensten, zoals de VSSE, de ADIV, de politiediensten (op basis van de COL 2/2007), het openbaar ministerie, de DVZ en de FOD van Binnenlandse Zaken<sup>40</sup> en van Justitie.

<sup>40</sup> Heeft in 2017 de Unit R ter beschikking gesteld van het OCAD.

plus efficacement. L'OCAM souhaite également recevoir l'information brute. La mise en place éventuelle d'une banque-carrefour répondrait à ce besoin.

30. Le traitement efficace du flux d'informations par l'OCAM est également une question de capacité et de compatibilité technique entre les services et les systèmes. Il convient également de souligner que l'OCAM ne dispose pas actuellement des outils permettant de consolider et/ou de contextualiser toutes les informations fournies. De plus, pour être de qualité, la contextualisation doit généralement être réalisée par les services qui fournissent les informations. On peut également se demander s'il ne faudrait pas harmoniser la contextualisation de l'information pour l'ensemble des services concernés (*infra*, VI).

Lors de la création d'une banque-carrefour, il faut, en complément de celle-ci, tenir à jour pour certaines catégories de personnes une banque de données commune (élargie) (*cf. infra* chapitre IV) reprenant toutes les personnes pour lesquelles l'OCAM crée, en intégrant et en exploitant lui-même les renseignements obtenus, une plus-value pour les utilisateurs de cette banque de données.

L'expérience de la banque de données commune FTF et des CSIL offre suffisamment de garanties en la matière. Il conviendra toutefois de prévoir dans la loi que l'OCAM peut demander et traiter activement des informations concernant ces catégories de personnes figurant dans la banque de données commune à élargir et que les services sont tenus de fournir ces informations comme cela leur est demandé.

Étant donné qu'il ne sera jamais possible de tout suivre, il est nécessaire de mettre en place un système commun en vue de fixer les priorités. Le Comité de Coordination du Renseignement et de la Sécurité est l'organe le plus adéquat pour assumer cette tâche. Il devra également tenir compte à cet égard de l'évaluation de l'évolution de la menace telle qu'elle est (doit être) communiquée par l'OCAM.

### III.1.3. **Relation avec les “services d'appui” et les “services partenaires”**

31. L'OCAM collabore étroitement avec un certain nombre de services comme la VSSE, le SGRS, les services de police (sur la base de la COL 2/2007), le ministère public, l'OE, le SPF Intérieur<sup>40</sup> et le SPF Justice.

<sup>40</sup> Qui a mis l'Unité R à la disposition de l'OCAM en 2017.



Sommige van de samenwerkingsverbanden maken het voorwerp uit van recente overheidsbeslissingen.

Elk van de steundiensten heeft in zijn schoot een centraal contactpunt aangewezen. Verdere ontwikkelingen in dit verband hangen samen met de al dan niet gewijzigde toekomstige veiligheidsarchitectuur.

32. In het begin was er nogal wat tegenstand bij de VSSE<sup>41</sup> wat het oprichten van het OCAD betreft, maar die is nu grotendeels verdwenen<sup>42</sup>.

#### III.1.4. **De verhouding met de bestuurlijke overheden** (zie *infra*, VIII.)

33. De onderzoekscommissie stelt een dissymmetrie vast tussen de gelimiteerde informatie die door het OCAD aan de bestuurlijke overheden (en meer in het bijzonder de burgemeester) wordt verschaft en hun verantwoordelijkheden (politiek, burgerlijk en strafrechtelijk). Dit wordt verder in hoofdstuk VIII onderzocht.

### III.2. **De Nationale Veiligheidsraad (NVR)**

#### III.2.1. **De opdrachten**

34. De NVR, bij koninklijk besluit van 28 januari 2015<sup>43</sup> in de schoot van de regering opgericht, vervangt het vroegere Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid (vroeger bijgestaan door een College van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten).

De NVR werkt het algemeen inlichtingen- en veiligheidsbeleid uit, coördineert en bepaalt de prioriteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hij is eveneens bevoegd voor de coördinatie van de strijd tegen de financiering van het terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens.

De NVR bepaalt ook het beleid inzake de bescherming van gevoelige informatie en moet er voor zorgen dat de informatie tussen de verschillende inlichtingen – en veiligheidsdiensten uitgewisseld wordt.

Het CGCCR bepaalt de gevolgen die worden verbonden aan het door het OCAD bepaalde dreigingsniveau. In voorkomende geval legt de NVR bijkomende maatregelen vast.

<sup>41</sup> Omdat volgens de heer Winants het zich bij aanvang als een inlichtingendienst en een operationele dienst gedroeg (Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de VSSE, 19 oktober 2016).

<sup>42</sup> Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016.

<sup>43</sup> Koninklijk besluit van 28 januari 2015 tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad, *B.S.* 30 januari 2015.

Certains de ces accords de coopération ont récemment fait l'objet d'une décision des pouvoirs publics.

Chacun de ces services d'appui a désigné un point de contact central en son sein. L'évolution future dépendra des modifications éventuelles qui seront réalisées en termes d'architecture de la sécurité.

32. La VSSE<sup>41</sup> s'est au départ montrée plutôt réticente à l'égard de la création de l'OCAM, mais ces réserves ont pratiquement disparu aujourd'hui<sup>42</sup>.

#### III.1.4. **Relation avec les autorités administratives** (voir également *infra*, VIII.)

33. La commission constate une asymétrie entre les informations limitées fournies par l'OCAM aux autorités administratives (en particulier au bourgmestre) et leurs responsabilités (politique, civile et pénale). Cet aspect sera évoqué plus en détail dans le chapitre VIII.

### III.2. **Le Conseil national de sécurité (CNS)**

#### III.2.1. **Les missions**

34. Le CNS, créé par l'arrêté royal du 28 janvier 2015<sup>43</sup> au sein du gouvernement, remplace l'ancien Comité ministériel pour les renseignements et la sécurité (assisté jadis par le Collège du renseignement et de la sécurité).

Le CNS élabore la politique générale en matière de renseignement et de sécurité, coordonne et fixe les priorités des services de renseignement et de sécurité. Il est également compétent pour la coordination de la lutte contre le financement du terrorisme et la diffusion d'armes de destruction massive.

Le CNS élabore également la politique en matière de protection des informations sensibles et doit veiller à ce que les informations soient échangées entre les différents services de renseignement et de sécurité.

Le CGCCR détermine les effets liés au niveau de la menace fixé par l'OCAM. Le cas échéant, le CNS prévoit des mesures supplémentaires.

<sup>41</sup> M. Winants estimant qu'il se comportait au départ comme un service de renseignement et comme un service opérationnel (audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la VSSE, 19 octobre 2016).

<sup>42</sup> Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'OCAM, 28 septembre 2016.

<sup>43</sup> Arrêté royal du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité, *Moniteur belge* du 30 janvier 2015.

### III.2.2. De organisatie en werking

35. De NVR wordt voorgezeten door de eerste minister en is samengesteld uit de vice-eersteministers en de ministers van Justitie, Defensie, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken.

De onderzoekscommissie meent dat, onverminderd de federale bevoegdheden van de NVR, de gemeenschappen en de gewesten, bij het behandelen van dossiers die hen aanbelangen, bij de besprekingen van de NVR moeten kunnen worden geassocieerd (*infra*, VI).

In functie van de agenda van de vergadering worden verschillende diensten uitgenodigd, met name: de administrateur-generaal van de VSSE, het hoofd van de ADIV, de commissaris-generaal van de federale politie, de directeur van het OCAD, de voorzitter van het Directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken, een vertegenwoordiger van het College van procureurs-generaal en de federale procureur.

36. De Raad komt bijeen op initiatief van de eerste minister. Om de uitvoering van de beslissingen van de NVR te verzekeren werden bij koninklijk besluit van 2 juni 2015<sup>44</sup> twee ondersteunende organen opgestart, zijnde:

— *het Strategisch Comité voor Inlichting en Veiligheid* bij de eerste minister: dit orgaan heeft als opdracht om aan de NVR gecoördineerde voorstellen voor te leggen aangaande het algemeen inlichtingen- en veiligheidsbeleid, de coördinatie van de strijd tegen de financiering van het terrorisme en van de verspreiding van massavernietigingswapens, en het beleid inzake de bescherming van gevoelige informatie.

De NVR bepaalt dan de gezamenlijke prioriteiten. Het is evenwel niet duidelijk op basis van welke criteria dit gebeurt.

Het Comité moet eveneens actieplannen ontwikkelen voor elke door de NVR bepaalde prioriteiten en deze opvolgen of nieuwe prioriteiten voorstellen, de efficiënte samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bevorderen en de gecoördineerde uitvoering van de beslissingen van de NVR verzekeren.

— *het Coördinatiecomité voor Inlichting en Veiligheid* (CCIV) bestaat uit alle leidinggevenden van de diensten en overheden betrokken bij het inlichtingen- en veiligheidsbeleid.

<sup>44</sup> Koninklijk besluit van 2 juni 2015 tot oprichting van het Strategisch Comité en Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid, *B.S.* 5 juni 2015.

### III.2.2. Organisation et fonctionnement

35. Le CNS est présidé par le premier ministre et se compose des vice-premiers ministres et des ministres de la Justice, de la Défense, des Affaires étrangères et de l'Intérieur.

La commission d'enquête estime que, sans préjudice des compétences fédérales du CNS, les Communautés et les Régions doivent pouvoir être associées aux discussions du CNS pour examiner des dossiers qui les concernent.

En fonction de l'ordre du jour, différents services sont invités aux réunions du Conseil, à savoir: l'administrateur général de la VSSE, le chef du SGRS, la commissaire générale de la police fédérale, le directeur de l'OCAM, le président du Comité de direction du SPF Intérieur, un représentant du Collège des procureurs généraux et le procureur fédéral.

36. Le Conseil se réunit à l'initiative du premier ministre. Afin d'assurer l'exécution des décisions du CNS, deux organes de soutien ont été créés par l'arrêté royal du 2 juin 2015<sup>44</sup>, à savoir:

— *le Comité stratégique du renseignement et de la sécurité*, créé auprès du premier ministre. Cet organe a pour mission de soumettre au CNS des propositions coordonnées concernant la politique générale du renseignement et de la sécurité, la coordination de la lutte contre le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive et la politique en matière de protection des informations sensibles.

Le CNS fixe les priorités communes, bien que les critères sur lesquels ces priorités sont fondées n'apparaissent pas clairement.

Le Comité doit également développer des plans d'action pour chacune des priorités définies par le CNS et en assurer le suivi, proposer d'autres priorités, favoriser la coopération et l'échange efficace des informations entre les services de renseignement et de sécurité, et assurer l'exécution coordonnée des décisions du CNS.

— *le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité* (CCRS) se compose de tous les dirigeants des autorités et services associés à la politique du renseignement et de la sécurité.

<sup>44</sup> Arrêté royal du 2 juin 2015 portant création du Comité stratégique et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, *Moniteur belge* 5 juin 2015.

Het CCIV wordt bij beslissing van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, voorgezeten door de commissaris-generaal van de federale politie.

Het CCIV<sup>45</sup> werd er mee belast om:

1° aan de NVR via het Strategisch Comité, gecoördineerde voorstellen voor te leggen aangaande het algemene inlichtingen- en veiligheidsbeleid, de coördinatie ervan en de prioriteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de coördinatie van de strijd tegen financiering van het terrorisme en van de verspreiding van massavernietigingswapens en het beleid inzake de bescherming van gevoelige informatie;

2° de actieplannen te ontwikkelen voor elke door de NVR bepaalde prioriteiten en deze op te volgen of nieuwe prioriteiten voor te stellen;

3° de efficiënte samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te bevorderen;

4° de gecoördineerde uitvoering van de beslissingen van de NVR te verzekeren.

Het CCIV heeft tot dus kortweg tot doel om de NVR te adviseren op verschillende domeinen i.v.m. het algemene inlichtingen- en veiligheidsbeleid en de strijd tegen radicalisme en terrorisme in het bijzonder.

Het CCIV heeft een aantal zogenaamde platformen opgericht:

1) strijd tegen radicalisering en terrorisme (piloot: OCAD);

2) bescherming van wetenschappelijke en economisch potentieel en contraspionage (piloot: VSSE);

3) *cyber security + cyber threat intelligence* (piloot: CCB + ADIV);

4) strijd tegen de financiering van terrorisme (piloot: CFI);

5) nationaal strategisch plan van inlichtingen (piloot: VSSE + ADIV);

6) classificatie, machtigingen, certificaten en veiligheidsinformatie (piloot: NVO);

<sup>45</sup> Bestaat uit: de commissaris-generaal van de federale politie, de inlichtingendiensten, het federaal parket, OCAD, FOD Buitenlandse Zaken, ADCC, FGP, ... .

Le CCRS est présidé par le commissaire général de la police fédérale, sur décision des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Le CCRS<sup>45</sup> est notamment chargé de:

1° soumettre au Conseil national de sécurité, via le Comité stratégique, des propositions coordonnées concernant la politique générale du renseignement et de la sécurité, sa coordination et les priorités des services de renseignement et de la sécurité, la coordination de la lutte contre le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive et la politique en matière de protection des informations sensibles;

2° développer les plans d'action pour chaque priorité établie par le CNS et les suivre ou proposer de nouvelles priorités;

3° promouvoir la collaboration efficace et l'échange d'information entre les services de renseignement et de la sécurité;

4° garantir l'exécution coordonnée des décisions du CNS.

En résumé, le CCRS a donc pour but de conseiller le CNS dans différents domaines en ce qui concerne la politique générale du renseignement et de la sécurité et la lutte contre le radicalisme et le terrorisme, en particulier.

Le CCRS a créé une série de "plateformes":

1) lutte contre le radicalisme et le terrorisme (pilote: OCAM);

2) protection du potentiel scientifique et économique et contre-espionnage (pilote: VSSE);

3) *cyber security + cyber threat intelligence* (pilotes: CCB + SGRS)

4) lutte contre le financement du terrorisme (pilote: CTIF);

5) plan national stratégique du renseignement (pilotes: VSSE + SGRS);

6) classification, habilitations, certificats et renseignements sur la sécurité (pilote: ANS);

<sup>45</sup> Le CCRS se compose du commissaire général de la police fédérale, de membres des services de renseignement, du parquet fédéral, de l'OCAM, du SPF Affaires étrangères, de la DGCC, de la PJF ... .

### 7) kritieke infrastructuren (piloot: ADCC).

Deze platformen hebben al enkele concrete producten afgeleverd. Zo bracht de NVR op 30 september 2016 een richtlijn uit in verband met de internationale relaties van de inlichtingendiensten.

37. De terminologie inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt hier duidelijk breder bedoeld (inclusief politie) dan wat er in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst<sup>46</sup> bedoeld wordt.

38. De NVR heeft zeker een belangrijke inbreng in de federale besluitvorming inzake veiligheid. Toch is het niet altijd duidelijk wie wat doet, op basis van welke criteria en met welke informatie. Ook is het op een aantal punten onduidelijk wat de relatie is tussen de klassieke gezagsverhouding van de overheden met de diensten, de bijzondere relatie die in uitvoering van het koninklijk besluit ter oprichting van de NVR is ontstaan en de samenwerkings- en coördinatiemodaliteiten die door het oprichten van het Crisiscentrum, het OCAD en de NTF zijn ontstaan.

Het feit dat het mandaat van elk van deze instanties verschilt en weinig onderling werden afgestemd<sup>47</sup>, bezwaart een coherente en effectieve onderlinge samenwerking.

Vooraf de samenhang tussen het Crisiscentrum, het OCAD en de NTF verdient bijzonder aandacht.

De onderscheiden werkgroepen en overlegfora die ondertussen door de NVR, het Crisiscentrum en het OCAD werden opgestart en die mede op basis van de uitvoering van de KIV worden ondersteund of versterkt, illustreren dit ten volle.

Hier is zeker nood aan een globale visie, het saneren van de vele initiatieven en meer onderlinge afstemming.

Opmerkelijk is ook het feit dat de genomen beslissingen niet systematisch schriftelijk worden vastgelegd en gearchiveerd, wat in de vroegere constellatie op basis

<sup>46</sup> Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, *B.S.* 18 december 1998.

<sup>47</sup> Het OCAD behandelt een aantal specifieke fenomenen; het CGCCR behandelt alle crisissen, dus ook een aantal gebeurtenissen waarvoor het OCAD geen dreigingsanalyse uitvoert (en sommige andere diensten dan weer wel). Ook zijn er meerdere terroristische misdrijven die niet als een crisis kunnen worden beschouwd.

### 7) infrastructures critiques (pilote: DGCC).

Ces plateformes ont déjà produit quelques résultats concrets. Ainsi, le CNS a publié une directive le 30 septembre 2016 relative aux relations internationales des services de renseignement.

37. La terminologie des services de renseignement et de sécurité (ainsi que la police) y est définie de façon clairement plus large que dans la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité<sup>46</sup>.

38. Il est certain que l'apport du CNS dans les décisions prises au niveau fédéral en matière de sécurité n'est pas négligeable. Pourtant, on ne sait pas toujours clairement qui fait quoi, sur la base de quels critères et avec quelles informations. De la même manière, certains points restent flous quant à la nature de la relation existant entre le rapport d'autorité classique entre les autorités et les services, la relation particulière qui s'est instaurée en exécution de l'arrêté royal portant création du Conseil national de sécurité, les modalités relatives à la coopération et à la coordination nées de la création du Centre de crise, de l'OCAM et de la TFN.

Le fait que le mandat diffère pour chacune de ces instances et que ces mandats n'ont guère été harmonisés<sup>47</sup> compromet la cohérence et l'efficacité d'une collaboration mutuelle.

La cohésion entre le Centre de crise, l'OCAM et la TNF, mérite une attention toute particulière.

Les différents groupes de travail et forums de concertation qui, dans l'intervalle, ont été lancés par le CNS, le Centre de Crise et l'OCAM et qui, en exécution notamment de la NCSI, ont été soutenus ou renforcés, illustrent parfaitement cette problématique.

En l'espèce, il faut certainement développer une vision globale, rationaliser les nombreuses initiatives et accroître l'harmonisation.

Il est également frappant de constater que les décisions qui ont été prises ne font pas systématiquement l'objet d'un écrit et d'archives, alors que dans la

<sup>46</sup> Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *Moniteur belge* du 18 décembre 1998.

<sup>47</sup> L'OCAM traite un certain nombre de phénomènes spécifiques; le CGCCR traite toutes les crises, donc également un certain nombre d'événements pour lesquels l'OCAM n'exécute pas d'analyse du risque (et que le font certains autres services). De même, il y a plusieurs infractions terroristes qui peuvent être considérées comme n'étant pas une crise.

van een eigen website wel het geval was. Dit bemoeilijkt het onderzoek van de onderzoekscommissie.

### III.3. Het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering (CGCCR)<sup>48</sup>

#### III.3.1. De opdrachten

39. De opdrachten van het CGCCR zijn gebaseerd op het koninklijk besluit van 18 april 1988<sup>49</sup>.

Dit koninklijk besluit definieert een crisis als een gebeurtenis die wegens haar aard of gevolgen de vitale belangen van het land of de essentiële behoeften van de bevolking bedreigt, die een dringende besluitvorming vereist of die een gecoördineerde inzet van verscheidene departement en instellingen vergt.

Het Crisiscentrum identificeert en volgt de gebeurtenissen en incidenten die plaatsvinden op het Belgisch grondgebied en eveneens internationale gebeurtenissen die een impact kunnen hebben in België, op.

Het CGCCR neemt in naam van de minister van Binnenlandse Zaken voorzorgs- en beschermingsmaatregelen. Het staat in voor de coördinatie van de verschillende politie- en inlichtingendiensten van het land om een eventuele dreiging op te volgen en de nodige veiligheidsmaatregelen te nemen.

Het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering (CGCCR) stelt op basis van een risicoanalyse de te nemen maatregel voor aan de minister van Binnenlandse zaken die al dan niet in overleg met de NVR de eindbeslissingen neemt.

#### III.3.2. De organisatie en werking

40. Het centrum verzekert een algemene wachtdienst ten behoeve van de Regering. Het heeft als opdracht om op bestendige wijze de informatie die betrekking heeft op zijn bevoegdheden, te verzamelen en te analyseren en de verantwoordelijke personen en diensten in te lichten over nationale crisissituaties of over gebeurtenissen die tot dergelijke toestand kunnen leiden.

Het centrum moet de nodige infrastructuur en middelen ter beschikking stellen van de bevoegde overheden voor de beheersing van een nationale crisis en meer

<sup>48</sup> Zie het Tussentijds en voorlopig verslag over het onderdeel "Hulpverlening" van de parlementaire onderzoekscommissie, DOC 54 1752/006.

<sup>49</sup> Koninklijk besluit van 18 april 1998 tot oprichting van het coördinatie- en Crisiscentrum van de regering, B.S. 4 mei 1998.

précédente constellation qui possédait son propre site web, c'était bel et bien le cas. Cette façon de procéder complique le travail de la commission d'enquête.

### III.3. Centre de coordination et de crise du gouvernement (CGCCR)<sup>48</sup>

#### III.3.1. Missions

39. Les missions du CGCCR sont basées sur l'arrêté royal du 18 avril 1988<sup>49</sup>.

L'arrêté royal définit une crise comme un événement qui, par sa nature ou par ses conséquences, menace les intérêts vitaux de la nation ou les besoins essentiels de la population, requiert des décisions urgentes ou demande la coordination de différents départements et organismes.

Le Centre de crise identifie et suit les événements et les incidents qui se produisent sur le territoire belge ainsi que les événements internationaux susceptibles d'avoir un impact en Belgique.

Le CGCCR prend des mesures de précaution et de protection au nom du ministre de l'Intérieur. Il se charge de la coordination des différents services de police et de renseignement du pays afin de suivre une menace éventuelle et de prendre les mesures de sécurité nécessaires.

Le Centre de coordination et de crise du gouvernement (CGCCR), se fondant sur une analyse des risques, propose la mesure à prendre au ministre de l'Intérieur, qui prend les décisions finales que ce soit ou non en concertation avec le CNS.

#### III.3.2. Organisation et fonctionnement

40. Le centre assure une permanence générale au profit du Gouvernement. Il a pour mission de rassembler et d'analyser de manière permanente l'information se rapportant à ses compétences et d'informer les services et les personnes responsables des situations de crise nationale ou susceptibles de conduire à une telle situation.

Le centre doit mettre à la disposition des autorités compétentes l'infrastructure et les moyens nécessaires à la gestion d'une telle crise, et notamment assurer la

<sup>48</sup> Cf. le rapport intermédiaire et provisoire sur le volet "assistance et secours" de la commission d'enquête parlementaire, DOC 54 1752/006.

<sup>49</sup> Arrêté royal du 18 avril 1998 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise, *Moniteur belge* du 4 mai 1998.

bepaald de coördinatie, de voorbereiding van beslissingen en de eventuele uitvoering ervan verzekeren.

41. De praktijk leert dat bij aanslagen het crisiscentrum het knooppunt is waar bij aanslagen alle informatie (politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, justitie, politiek) wordt uitgewisseld.

Na de aanslagen van 22 maart 2016 bleef de cel beheer van de informatie nog gedurende twee maanden actief.

Toch bleek het verwerven van een gemeenschappelijke en geïntegreerde informatiepositie geen sinecure<sup>50</sup> en dit zowel binnen de veiligheidsarchitectuur zelf, als extern gericht naar de burgers.

Het koninklijk besluit van 1 mei 2016 tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag beklemtoont de nood aan een goede samenwerking en versterkte coördinatie met het OCAD, zeker als op korte termijn risico analyses moeten aangeleverd worden.

Ook is er duidelijk nood aan het verfijnen van de gebruikte criteria om zowel de dreiging als de risico's (*infra*, III.3.4.) te evalueren, met behoud van de nodige flexibiliteit om alle gebeurtenissen ook situationeel te kunnen benaderen.

42. Er is sinds 6 maart 2009 een informatienetwerk tegen terroristische dreigingen actief met inbreng van bedrijven en overheden. Bedrijven en overheidsdiensten kunnen een vaste informatieprocedure volgen om de economische sector en hun personeelsleden zo goed mogelijk te beschermen tegen terroristische aanslagen.

### III.3.3. *De verhouding met het OCAD*

43. Zoals eerder gesteld, is het OCAD bij het opmaken van dreigingsanalyses onafhankelijk van het CGCCR. De onderzoekscommissie is ervan overtuigd dat dit zo moet blijven.

44. Het CGCCR werkt nauw samen met het OCAD. De onderzoekscommissie stelt vast dat de opdrachten van het CGCCR gebaseerd zijn op een koninklijk besluit terwijl deze van het OCAD in meerdere opeenvolgende wetten worden gedefinieerd. Dit heeft voor gevolg dat

<sup>50</sup> Zie het Tussentijds en voorlopig verslag over het onderdeel "Hulpverlening" van de parlementaire onderzoekscommissie, DOC 54 1752/006.

coordination, la préparation des décisions, leur exécution éventuelle et leur suivi.

41. La pratique montre qu'en cas d'attentat, le centre de crise est la plaque tournante où sont échangées toutes les informations (police, services de renseignement et de sécurité, justice, politique).

Après les attentats du 22 mars 2016, la cellule de gestion des informations est encore restée active pendant deux mois.

Pourtant, réaliser une position commune et intégrée en matière d'information n'a pas été une sinécure<sup>50</sup> et ce, tant au sein même de l'architecture de sécurité que vis-à-vis de l'extérieur (les citoyens).

L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mai 2016 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste souligne la nécessité d'une bonne collaboration et d'une coordination renforcée avec l'OCAM, surtout lorsque des analyses des risques doivent être fournies à brève échéance.

Il est aussi clairement nécessaire d'affiner les critères utilisés pour évaluer tant la menace que les risques (*infra*, III.3.4), tout en maintenant la flexibilité nécessaire pour pouvoir également adopter une approche situationnelle de tous les événements.

42. Depuis le 6 mars 2009, un réseau d'information contre les menaces terroristes est actif avec le concours des entreprises et des pouvoirs publics. Les entreprises et les services publics peuvent suivre une procédure d'information établie pour protéger le mieux possible le secteur économique et les membres de leur personnel contre des attentats terroristes.

### III.3.3. *Relation avec l'OCAM*

43. Comme indiqué précédemment, l'OCAM effectue les analyses de la menace indépendamment du CGCCR. La commission d'enquête est convaincue que cela doit demeurer ainsi.

44. Le CGCCR collabore étroitement avec l'OCAM. La commission d'enquête constate que les missions du CGCCR sont basées sur un arrêté royal, alors que celles de l'OCAM sont définies dans plusieurs lois successives. Il en résulte que le mandat, les compétences et les

<sup>50</sup> Voir le rapport intermédiaire et provisoire sur le volet "assistance et secours" de la commission d'enquête parlementaire, DOC 54 1752/006.

het mandaat, de bevoegdheden en opdrachten tussen de twee diensten niet altijd voldoende op elkaar zijn afgestemd.

De symbiose tussen de twee instellingen (verschillende locaties, verschillende processen en beheer, uiteenlopende informatie- en communicatiesystemen, ontbreken van gemeenschappelijk kenniscentrum..) is voor verbetering vatbaar.

### III.3.4. *De risicoanalyses*

45. Het Crisiscentrum, de regering, de lokale autoriteiten en de diensten worden geacht om maatregelen te nemen op basis van eigen risicoanalyses.

Het hier bedoelde risico is een combinatie van de dreiging, het verwachte volume van de geviseerde gebeurtenis(en) en de verwachte impact<sup>51</sup> ervan.

Professor De Grauwe<sup>52</sup> maakt in dit verband een interessant onderscheid tussen risico en onzekerheid en tussen “*known unknown*” en “*unknown unknown*”, categorie waartoe mogelijke terrorismeaanslagen behoren.

Risicoanalyse is altijd moeilijk en delicaat. Onderschat men het risico en er volgt een aanslag dan zijn de verantwoordelijkheden groot; overschat men het risico, dan gaat er heel wat capaciteit naar on-geëigende opdrachten en dit meestal ten nadele van de reguliere werking van de diensten.

Er heerst op dit ogenblik nog steeds een vrij grote angst voor nieuwe aanslagen en dit verklaart ook dat risicoanalyses dikwijls leiden tot een belangrijke inzet van personeel en middelen.

46. De communicatie i.v.m. de risico inschatting gebeurt niet overal en altijd even professioneel.

De ervaring leert trouwens dat het voor de bevolking en voor de lokale overheden niet altijd makkelijk is om de genomen beslissingen te plaatsen. De onderzoekscommissie stelt ook een verschil in perceptie vast, die kan leiden tot een groeiend onbegrip tussen de evaluatie zoals die door het Crisiscentrum wordt bepaald enerzijds en tussen het inschatten van de risico's en de door de lokale autoriteiten genomen maatregelen anderzijds.

<sup>51</sup> Voorbeeld: het publiceren van één cartoon had gevolgen wereldwijd.

<sup>52</sup> In: Beyens, K., Bericht uit Brussel, een stad onder terreurdreiging, Panopticon, 2016, nr. 1, 1-8.

missions ne sont pas toujours suffisamment coordonnés entre les deux services.

Il n'y a pas de prescriptions spécifiques ni de mesures favorisant la symbiose entre les deux organes (lieux, processus, gestion et systèmes d'information et de communication différents, absence de centre de connaissances commun, etc.).

### III.3.4. *Analyses des risques*

45. Le Centre de crise, le gouvernement, les autorités locales et les services sont censés prendre des mesures sur la base de leurs propres analyses de risque.

Le risque visé ici est une combinaison de la menace, du volume attendu du ou des événements visés et de l'impact attendu<sup>51</sup>.

Le professeur De Grauwe<sup>52</sup> opère à cet égard une distinction intéressante entre risque et insécurité et entre “*known unknown*” et “*unknown unknown*”, catégorie à laquelle appartiennent les attentats terroristes potentiels.

L'analyse du risque est toujours difficile et délicate. Si vous sous-estimez le risque et qu'un attentat est commis, les responsabilités sont grandes; si vous surestimez le risque, une partie importante de la capacité est affectée à des missions superflues et ce, généralement au détriment du fonctionnement normal des services.

À l'heure actuelle, la crainte de nouveaux attentats est encore très vive, ce qui explique que les analyses des risques donnent souvent lieu à une mobilisation importante de personnel et de moyens.

46. La communication relative à l'évaluation du risque ne s'effectue pas partout et toujours avec le même professionnalisme.

L'expérience apprend d'ailleurs que la population et les autorités locales ne comprennent pas toujours les décisions prises. La commission d'enquête constate également une différence de perception, pouvant générer une incompréhension croissante entre l'évaluation du risque par le Centre de crise, d'une part, et la perception du risque et les mesures prises par d'autres autorités (locales), d'autre part.

<sup>51</sup> Exemple: la publication d'un dessin a eu des conséquences à l'échelle mondiale.

<sup>52</sup> In: Beyens, K., Bericht uit Brussel, een stad onder terreurdreiging, Panopticon, 2016, n° 1, 1-8.

De onderzoekscommissie meent dat een beter evenwicht en meer samenhang tussen enerzijds de risicoanalyses en anderzijds de genomen maatregelen moeten worden bevorderd, mits er voldoende ruimte blijft voor het situationeel benaderen van de problemen.

Er is natuurlijk het feit dat de burgers in het land recht hebben op een gelijkwaardige bescherming, maar anderzijds is het juist de kunst om de inschatting van risico's te differentiëren naar doelgroep, lokaliteit en tijdstip (of periode).

De vraag rijst ook hoe gedetailleerd de analyses van het Crisiscentrum moeten zijn en hoe een dynamisch herpositioneren van het risico kwaliteitsvol kan/moet gebeuren.

Alleszins is het zo dat om dit spanningsveld te reduceren duidelijke(re) criteria en een betere communicatie belangrijk zijn.

### III.4. De taskforces en veiligheidscellen

#### III.4.1. De Nationale Taskforce (NTF)

47. De NTF werd opgestart in 2006. Het Plan R (NVR 2015, *infra*, II.3.5.) en de Omzendbrief FTF van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 21 augustus 2015 hebben de werking van de NTF verder gespecificeerd.

De NTF is op federaal niveau het strategisch en beleidsmatig orgaan van het Plan R, functioneert onder de leiding van het OCAD en is verantwoordelijk voor het algemene beheer en de continue opvolging van het plan R.

De bevoegdheden van de NTF moeten worden gezien in samenhang met deze van de LTF (*infra*, III.4.3.). De onderzoekscommissie meent dat deze samenhang kan worden verduidelijkt.

48. De NTF komt maandelijks onder het voorzitterschap van het OCAD samen, met deelname van de VSSE, de ADIV, vertegenwoordigers van de federale en de lokale politie, de FOD Buitenlandse Zaken, de FOD Justitie- DG EPI, de CFI, de FOD Binnenlandse Zaken, de Dienst Vreemdelingenzaken en het Crisiscentrum (ADCC).

In de KIV 2016-2019 wordt terecht gepleit voor het opnemen van een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie in de NTF om het uitwisselen van informatie tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke overheden te bevorderen. Dit is inmiddels gerealiseerd.

La commission d'enquête estime qu'il y a lieu de promouvoir un meilleur équilibre et davantage de cohérence entre les analyses de risque, d'une part, et les mesures prises, d'autre part, pourvu qu'une marge suffisante subsiste pour l'analyse situationnelle des problèmes.

Il va sans dire que tous les citoyens du pays ont droit à une protection équivalente, mais tout l'art consiste précisément à différencier l'évaluation des risques selon le groupe cible, la localité et le moment (ou la période).

La question qui se pose également est de savoir à quel point les analyses du Centre de crise doivent être détaillées et comment peut/doit s'effectuer correctement un repositionnement dynamique du risque.

Il est en tout cas indéniable que des critères (plus) clairs et une meilleure communication sont importants si l'on veut réduire ces tensions.

### III.4. Groupes de travail et cellules de sécurité

#### III.4.1. TaskForce nationale (TFN)

47. La TFN a été créée en 2006. Le Plan R (CNS 2015, *infra*, II.3.5) et la Circulaire FTF du 21 août 2015 des ministres de l'Intérieur et de la Justice ont davantage spécifié le fonctionnement de la TFN.

Au niveau fédéral, la Taskforce nationale constitue l'organe stratégique et politique du Plan R. Elle relève de l'OCAM et est responsable de la gestion générale et du suivi continu du Plan R.

Les compétences de la TFN doivent être mises en relation avec celles des TFL (*infra*, III.4.3.). La commission d'enquête estime que cette relation peut être clarifiée.

48. Chaque mois, la TFN se réunit, sous la présidence de l'OCAM, avec la participation de la VSSE, du SGRS, des représentants des polices fédérale et locale, du SPF Affaires étrangères, du SPF Justice- DG EPI, de la CTIF, du SPF Intérieur, l'Office des Étrangers et de la Direction Générale Centre de Crise (DGCC).

La NCSI 2016-2019 préconise à juste titre d'ajouter un représentant du ministère public au sein de la TFN afin de favoriser l'échange d'informations entre les autorités administratives et judiciaires. Cela a été fait dans l'intervalle.



De onderzoekscommissie neemt in dit verband akte van het feit dat het openbaar ministerie, de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten<sup>53</sup> en de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken nu en dat sedert 15 oktober 2015 deel uitmaken van de NTF.

49. De relatie tussen de NTF, de LTF's en de werkgroepen (*infra*, III.4.2.) is coördinerend en dit verloopt met respect voor de eigenheid van de deelnemende diensten en hun interne werking. Toch rijst de vraag in welke mate de NTF de LTF's in de praktijk aanstuurt, begeleidt en/of coördineert? De onderzoekscommissie is van oordeel dat hier ruimte is voor verbetering. Deze mogelijkheden worden hierna verder uitgewerkt.

50. Inzake de werking van de NTF, pleit het Comité I voor meer duidelijkheid betreffende de informatie die de VSSE in een vergadering kan delen. Dit kadert in de problematiek van verschillende geheimhouding benaderingen (geheim van het onderzoek, geclassificeerde informatie, derde partij, beroepsgeheim ...) en dus van de recent genomen wettelijke maatregelen i.v.m. het "gedeeld beroepsgeheim" (*infra*, IV.).

51. Naast een aantal initiatieven ter preventie van radicalisering is de NTF, samen met de diensten van Binnenlandse Zaken en van Justitie, ook belast (zie ook NVP 2016-2019, doelstelling 6)<sup>54</sup> met het inventariseren, het opvolgen en het evalueren van bestaande maatregelen met het oog op het reduceren van de impact van radicale individuen en groepen. Meerdere hoorzittingen hebben aangetoond dat hier nog veel werk aan de winkel is en dit aspect wordt verder behandeld in hoofdstuk VIII en in het onderdeel "radicalisering".

Zelfs de interne beslissingsmechanismen binnen de geïntegreerde politie blijken te zwak om het algemene beleid binnen alle componenten van de geïntegreerde politie (federaal, lokaal) door te voeren.

#### III.4.2. De werkgroepen

52. De NTF bepaalt zelf welke werkgroepen er worden opgestart, welke er in stand worden gehouden en welke er worden opgeheven. Voor elke werkgroep is een pilootdienst aangewezen die alle relevante partners samenbrengt om de vooropgestelde opdrachten uit te voeren.

De permanente werkgroepen (enkele werden opnieuw tot leven geblazen in 2016) werken rond de

<sup>53</sup> Omzendbrief FTF van 21 augustus 2015.

<sup>54</sup> Zie ook: KIV (rubriek M10).

À cet égard, la commission d'enquête prend acte du fait que le ministère public, les représentants des communautés et des régions<sup>53</sup> ainsi que la Direction générale Sécurité et Prévention du SPF Intérieur font partie aujourd'hui, et ce depuis le 15 octobre 2015, de la TFN.

49. La relation entre la TFN, les TFL et les groupes de travail (*infra*, III.4.2) est un facteur de coordination et se déroule dans le respect des spécificités des services participants et de leur fonctionnement interne. On peut tout de même se demander dans quelle mesure la TFN pilote, accompagne et/ou coordonne les TFL dans la pratique. La commission d'enquête estime que des améliorations peuvent être apportées en la matière. Des possibilités sont détaillées ci-après.

50. Concernant le fonctionnement de la TFN, le Comité R préconise de clarifier les choses en ce qui concerne les informations que la VSSE peut partager au cours d'une réunion. Cette question s'inscrit dans le cadre de la problématique des approches différentes concernant le secret (secret de l'instruction, informations classifiées, tierce partie, secret professionnel, ...) et donc des mesures législatives prises récemment en matière de "secret professionnel partagé" (*infra*, IV.).

51. Outre une série d'initiatives prises en vue de prévenir la radicalisation, la TFN est également chargée (voir également le PNS 2016-2019, objectif 6)<sup>54</sup>, avec les services de l'Intérieur et de la Justice, d'inventorier, d'assurer le suivi et d'évaluer les mesures existantes en vue de réduire l'impact des individus et groupes radicalisés. Il est ressorti de nombre d'auditions qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine, cet aspect est traité au chapitre VIII et dans la partie "radicalisation".

Même les mécanismes décisionnels internes au sein de la police intégrée semblent trop faibles pour mettre en œuvre la politique générale dans toutes les composantes de la police intégrée (fédérale, locale).

#### III.4.2. Les groupes de travail

52. La TFN décide elle-même des groupes de travail qui sont mis sur pied, de ceux qui sont maintenus et de ceux auxquels il est mis fin. Pour chaque groupe de travail, il est désigné un service pilote qui réunit tous les partenaires pertinents pour accomplir les missions prévues.

Les groupes de travail permanents (certains ont été rétablis en 2016) se focalisent sur la problématique de la

<sup>53</sup> Circulaire FTF du 21 août 2015.

<sup>54</sup> Voir également: NCSI (rubrique M10).

problematiek van radicalisering op het internet en de sociale media (leiding: federale politie), in de gevangenissen (leiding: VSSE), op radio en TV (leiding: ADIV), alsook rond preventie (opgestart in 2015 door de FOD Binnenlandse Zaken).

Thematische werkgroepen behandelen fenomenen zoals salafisme (opgestart in 2013, geleid door de VSSE), rechts-extremisme, links-extremisme en tendensen in Klein-Azië (in 2013 opgestart, geleid door de VSSE) en de Noord-Kaukasus (opgestart in 2013, geleid door het OCAD).

Een werkgroep FTF (geleid door de VSSE<sup>55</sup>) werd gecreëerd in het kader van de omzendbrief FTF van 21 augustus 2015 en geeft strategische sturing aan de uitvoering van deze omzendbrief. Deze werkgroep brengt trimestrieel verslag uit over de opvolging van de FTF en zorgt voor contextuele duiding, zowel nationaal als internationaal.

De *ad-hoc* werkgroepen Predikers, Moskeeën en Asiel en Migratie (werkgroep in 2015 opgestart; geleid door de Dienst Vreemdelingenzaken), functioneren behandelen problematische radicalisering in elk van deze domeinen.

Al deze werkgroepen hebben hun eigen dynamiek, agenda en werking.

53. Het is voor de onderzoekscommissie duidelijk dat er te veel werkgroepen zijn, waarvan de onderlinge samenwerking en doorwerking in de betrokken diensten niet altijd verzekerd zijn.

54. Ook is er te weinig samenhang met initiatieven en programma's die parallel opgestart werden in uitvoering van de NVR, de KIV en van het NVP 2016-2019.

#### III.4.3. De lokale taskforces (LTF)

55. De LTF is in uitvoering van de omzendbrief van de ministers van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en de ministeriële omzendbrief GPI 78 betreffende de informatieverwerking ten voordele van een geïntegreerde aanpak van terrorisme en gewelddadige radicalisering door de politie<sup>56</sup> en van de omzendbrief FTF van 2015 een overlegplatform, ingericht op gedeconcentreerd niveau, waarbinnen informatie en inlichtingen

<sup>55</sup> Samengesteld uit vertegenwoordigers van het OCAD, het federaal parket en/of college van de PG's, de DG EPI, de VSSE, de ADIV, de federale politie, de VCLP, het ADCC, de AD Preventie, de DVZ, de CFI en de FOD Buitenlandse zaken.

<sup>56</sup> B.S. 17 februari 2014.

radicalisation sur internet et les médias sociaux (direction: police fédérale), dans le milieu carcéral (direction: VSSE), à la radio et la télévision (direction: SGR) ainsi que sur la prévention (mis sur pied en 2015 par le SPF Intérieur).

Les groupes de travail thématiques examinent des phénomènes tels que le salafisme (groupe créé en 2013, dirigé par la VSSE), l'extrême droite, l'extrême gauche et les tendances en Asie mineure (groupe créé en 2013, dirigé par la VSSE) et dans le Caucase du Nord (groupé créée en 2013, dirigé par l'OCAM).

Un groupe de travail FTF (dirigé par la VSSE<sup>55</sup>) a été créé dans le cadre de la circulaire "FTF" du 21 août 2015 et confère une orientation stratégique à l'application de cette circulaire. Ce groupe de travail rédige un rapport trimestriel sur le suivi des FTF et donne également des indications sur le contexte tant national qu'international.

Les groupes *ad hoc* "prédicateurs", "mosquées" et "asile & migration" (créés en 2015 et dirigés par l'Office des Étrangers) examinent les radicalisations problématiques dans chacun de ces domaines.

Ces groupes de travail ont chacun une dynamique, un agenda et un fonctionnement qui leur sont propres.

53. Il est clair pour la commission d'enquête qu'il y a beaucoup trop de groupes de travail, et que la coopération mutuelle entre eux n'est pas toujours garantie, pas plus que leur impact sur les services concernés.

54. Il y a également trop peu de cohérence avec les initiatives et les programmes qui ont été lancés en exécution du CNS, de la NCSI et du PNS 2016-2019.

#### III.4.3. Les taskforces locales (TFL)

55. En exécution de la circulaire des ministres de la Sécurité et de l'Intérieur, de la circulaire ministérielle GPI 78 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police<sup>56</sup> et de la circulaire FTF de 2015, une TFL est une plateforme de concertation décentralisée où s'échangent des informations relatives à la radicalisation violente et où se concluent des

<sup>55</sup> Composé de représentants de l'OCAM, du parquet fédéral et/ou du collège des PG, de la DG EPI, de la VSSE, du SGRS, de la police fédérale, de la CPPL, de la DGCC, de la DG Prévention, de l'OE, de la CTIF et du SPF Affaires étrangères.

<sup>56</sup> *Moniteur belge* du 17 février 2014.

over gewelddadige radicalisering worden uitgewisseld en coördinatieafspraken gemaakt worden over het inwinnen van deze informatie.

Zij verzekeren op lokaal niveau de opvolging van radicaliserende individuen en groeperingen en stellen maatregelen voor om de impact van deze individuen en groepen te reduceren. Daarbij houden zij, in theorie althans, rekening met de richtlijnen en prioriteiten van de NTF.

Minstens één commissaris moet over een veiligheidsmachtiging beschikken. Alle betrokken federale diensten (federale politie, het OCAD, de VSSE, de ADIV) moeten de LTF's volwaardig in hun werking ondersteunen.

56. De LTF zijn, binnen een afgebakende zone, beleidsmatige en operationele overlegplatformen voor onder meer het openbaar ministerie en politie- en inlichtingendiensten en dit op twee niveaus: beleidsmatig op arrondissementeel niveau en operationeel op (bovenlokaal) niveau.

57. Het doel van de LTF is om:

— informatie, inlichtingen en analyses uit te wisselen en te bespreken;

— de plannen voor het inwinnen van informatie en concrete informatieactiviteiten van de verschillende diensten op elkaar af te stemmen en toe te zien op de uitvoering ervan, met inbegrip van voorstellen tot opname of schrapping uit de Joint information box;

— de prioriteit te volgen entiteiten binnen de omschrijving vast te leggen;

— ondersteuning te bieden aan niet-gespecialiseerde eerstelijnsmedewerkers van de politie die geconfronteerd worden met mogelijke tekenen van radicalisering;

— preventieve en verstorende maatregelen voor te stellen en aan te sturen;

— structurele en/of punctuele contacten te onderhouden met de lokale overheden en hun diensten.

58. De LTF zijn ook een overlegplatform voor de opvolging van FTF's.

accords de coordination portant sur l'obtention de telles informations.

Les TFL assurent le suivi, au niveau local, d'individus et de groupements en cours de radicalisation et proposent des mesures visant à réduire l'impact de ces individus ou de ces groupes. Dans l'exécution de ces missions, elles tiennent compte, du moins en théorie, des consignes et des priorités de la TFN.

Un commissaire au moins doit disposer d'une habilitation de sécurité. Tous les services fédéraux concernés (police fédérale, l'OCAM, la VSSE, le SGRS) doivent apporter leur plein soutien aux TFL dans leur fonctionnement.

56. Les TFL sont des plateformes de concertation opérationnelles et stratégiques, destinées notamment aux services de police et de renseignements et organisées sur deux niveaux: les TFL stratégiques se situent au niveau des arrondissements, tandis que les TFL opérationnelles sont ancrées au niveau (*supra*)local.

57. Les objectifs des Taskforces locales sont:

— d'échanger et de discuter d'informations, de renseignements et d'analyses;

— de faire concorder les projets de recueil d'information avec les activités d'information des différents services et veiller à l'exécution de ces procédures, et de faire des propositions d'insertion et de suppression d'entités dans la *Joint Information Box* (JIB);

— de déterminer les entités décrites comme "à suivre de façon prioritaire";

— d'offrir un appui aux fonctionnaires de police de premier plan, qui ne sont pas spécialisés en la matière mais qui sont susceptibles d'être confrontés aux signes d'une éventuelle radicalisation;

— de proposer et de faire appliquer des mesures préventives ainsi que des mesures destinées à contrecarrer;

— d'entretenir des contacts structurels et/ou ponctuels avec les autorités locales et leurs services.

58. Les Taskforces locales servent également de plateforme de concertation pour le suivi des *Foreign Terrorist Fighters*.

59. De Dirco leidt de strategische LTF die algemeen instaat voor de strijd tegen terrorisme<sup>57</sup>.

De directe hiërarchische relatie tussen de leiding van de federale politie en de Dirco's versterkt de cohesie tussen het federaal en het arrondissementeel niveau.

De Dirco coördineert ook de operationele LTF die instaat voor het bespreken van operationele dossiers, de informatieverzameling en het voeden van de inlichtingenfiche, evenals voor de opvolging van de FTF conform de dreigingsanalyse aanwezig in hun gebied. Dit houdt in dat alle andere diensten aan de LTF melden wanneer een FTF'er terugkeert uit het buitenland, bijvoorbeeld ook na een uitzetting (zie in dit verband de uitzetting van Ibrahim El Bakraoui uit Turkije), wat niet altijd het geval was.

60. De operationele LTF waakt tevens over een efficiënte samenwerking met de bestuurlijke overheden en de lokale sociale en preventiediensten.

Lokale politiediensten nemen regelmatig deel aan de LTF vergaderingen, maar in het arrondissement Brussel en ook in andere arrondissementen bleek dat deelnemers uit bepaalde lokale korpsen niet altijd de meest geschikte vertegenwoordiger van hun korps waren. Tijdens de hoorzittingen was er discussie over het feit welke informatie al dan niet gedeeld werd tijdens de vergaderingen van de LTF Brussel<sup>58</sup>. Wat deze LTF betreft, de enige voor het hele gerechtelijke arrondissement Brussel, (en ook voor andere grote arrondissementen) speelt de grootte en de omvang van het bevoegdheidsdomein mee, en de vraag rijst in welke mate het mogelijk is om diepgaand de voorliggende problemen te bespreken als er teveel instanties aan de vergadering deelnemen.

61. Ook de VVSE neemt regelmatig deel aan LTF vergaderingen. De ADIV wegens capaciteitsproblemen niet altijd. Vanuit de VSSE leren we dat er in het beginstadium nogal wat moeilijkheden waren<sup>59</sup>, maar ondertussen werden blijkbaar heel wat discussiepunten uitgeklaard<sup>60</sup>. Beide diensten moeten betere afspraken maken en hun krachten bundelen.

<sup>57</sup> Omzendbrief FTF van 21 augustus 2015.

<sup>58</sup> De verslaggeving laat niet altijd toe om dit te verduidelijken.

<sup>59</sup> Cultuur en onderling vertrouwen, aarzeling wat al dan niet mocht worden gezegd, (te) veel vergaderingen om altijd te kunnen deelnemen, ...

<sup>60</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de VSSE, 5 oktober 2016.

59. Le Dirco dirige la TFL stratégique, chargée en général de lutter contre le terrorisme<sup>57</sup>.

La relation hiérarchique directe qui existe entre la direction de la police fédérale et les Dirco renforce la cohésion entre le niveau fédéral et le niveau de l'arrondissement.

Le DirCo coordonne également la TFL opérationnelle, chargée d'examiner les dossiers opérationnels et les informations recueillies, de compléter les fiches de renseignements et de suivre les FTF, conformément à l'analyse de la menace relative à leur région. Ces missions impliquent que tous les autres services doivent avertir la TFL lorsqu'un FTF revient de l'étranger, à la suite par exemple d'une expulsion (cf. à cet égard l'expulsion de Ibrahim El Bakraoui de Turquie). Ce n'est néanmoins pas toujours le cas.

60. La TFL opérationnelle veille également à une collaboration efficace avec les autorités administratives et les services sociaux et de prévention locaux.

Les services de police locale prennent régulièrement part aux réunions de la TFL, mais il est apparu, dans l'arrondissement de Bruxelles, ainsi que dans d'autres arrondissements, que des participants envoyés par certains corps locaux n'en étaient pas toujours les représentants les plus appropriés. La question de savoir quelles informations étaient partagées ou non durant les réunions de la TFL Bruxelles<sup>58</sup> a été débattue au cours des auditions. Concernant cette TFL, qui est la seule pour tout l'arrondissement judiciaire de Bruxelles (et aussi pour d'autres grands arrondissements), l'importance et l'ampleur de la sphère de compétences sont également à prendre en compte, et la question se pose de savoir dans quelle mesure il est possible d'examiner en profondeur les problèmes en question lorsque les instances participant à la réunion sont trop nombreuses.

61. La VVSE participe aussi régulièrement aux réunions de la TFL, ce qui n'est pas toujours le cas du SGRS en raison de problèmes de capacité. L'expérience de la VSSE nous apprend que les difficultés étaient assez nombreuses<sup>59</sup> au départ, mais que dans l'intervalle, de nombreux problèmes ont manifestement été clarifiés<sup>60</sup>. Les deux services doivent conclure de meilleurs accords et conjuguer leurs forces.

<sup>57</sup> Circulaire FTF du 21 août 2015.

<sup>58</sup> Les rapports ne permettent pas toujours de clarifier ce point.

<sup>59</sup> Culture et confiance mutuelle, hésitations sur ce que l'on pouvait ou ne pouvait pas dire, des réunions tellement (trop) nombreuses qu'il n'est pas toujours possible d'être systématiquement présent, ...

<sup>60</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la VSSE, 5 octobre 2016.

62. De werking van de LTF's werd de laatste tijd overal versterkt. Tijdens de hoorzittingen waren heel wat kritische noten te horen<sup>61</sup>. Maar, de vergaderingen van de LTF's worden nu over het algemeen beter voorbereid en efficiënter georganiseerd.

Het informeren van de burgemeester bleek een heikel punt omdat geclassificeerde informatie en informatie uit een gerechtelijk onderzoek niet kan worden gedeeld.

Het principe is nu dat alle informatie via de informatiekaart<sup>62</sup> met de burgemeester gedeeld wordt, tenzij dat omwille van operationele noodwendigheden niet kan of gewenst is. Toch klagen een aantal burgemeesters over het feit dat zij niet alle informatie krijgen die zij nodig hebben om hun beleid volwaardig door te voeren<sup>63</sup>. Sommige Dirjud's, die ook systematisch aan de vergaderingen deelnemen, menen dat een aantal burgemeesters buitensporige verwachtingen hebben omtrent de informatie die zij willen krijgen.<sup>64</sup>

Ook werd tijdens de hoorzittingen ervaren dat de beschikbare informatie vaak niet volledig is, meer bepaald na seponering door het parket, bij voorlopige invrijheidsstelling of naar aanleiding van een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Er werden voorts een aantal HIT's (bijvoorbeeld over Abdeslam, El Bakraoui) niet gedeeld zoals men het zou verwachten. Ook is gebleken dat een seponering van een gefederaliseerd dossier dikwijls tijdens het overleg enkel vermeld werd, wat niet bevorderlijk is voor het initiëren van een navolgende verantwoordelijkheidsneming.

Dit aspect wordt verder in hoofdstuk VIII van dit verslag besproken.

62. Le fonctionnement des TFL a été renforcé partout ces derniers temps. Beaucoup de critiques ont été entendues pendant les auditions<sup>61</sup>. Dans l'ensemble, les réunions des TFL sont cependant à présent mieux préparées et organisées plus efficacement.

L'information du bourgmestre s'est avérée un point problématique, parce que les informations classifiées et les informations provenant d'une instruction judiciaire ne peuvent pas être partagées.

Le principe est que toutes les informations sont partagées avec le bourgmestre par le biais de la carte d'informations<sup>62</sup> à moins que cela ne soit ni possible ni souhaitable en raison de nécessités opérationnelles. Pourtant, une série de bourgmestres se plaignent du fait qu'ils n'obtiennent pas toutes les informations dont ils ont besoin afin d'appliquer pleinement leur politique<sup>63</sup>. Certains Dirjud, qui participent également de façon systématique aux réunions, estiment qu'une série de bourgmestres ont des attentes disproportionnées concernant les informations qu'ils veulent obtenir<sup>64</sup>.

On a également appris durant les auditions que souvent, les informations disponibles ne sont pas complètes, plus précisément après le classement sans suite par le parquet, en cas de mise en liberté provisoire ou à la suite d'une libération conditionnelle. En outre, une série de HIT (par exemple concernant Abdeslam, El Bakraoui) n'ont pas été partagés, comme on aurait pu s'y attendre. Il est également apparu qu'un classement sans suite d'un dossier fédéralisé n'était souvent que mentionné lors de la concertation, ce qui n'est pas de nature à inciter les personnes concernées à prendre leurs responsabilités à l'avenir.

Cet aspect est discuté plus amplement dans le chapitre VIII du présent rapport.

<sup>61</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 28 september 2016. ("Vandaag worden de entiteiten op de lijsten OCAD onvoldoende opgevolgd (bestuurlijke politie)").

Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, 12 december 2016. ("Ik heb onvoldoende personeel om aan alle LTF's deel te nemen.")

Hoorzitting met de heer Eric Snoeck, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Luik, 7 december 2016. ("De werking en de frequentie van vergaderen voldoen niet.")

Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016. ("De LTF en de LIVC's zouden wettelijk moeten verankerd worden").

<sup>62</sup> Afgeleid van de informatiefiche (*infra*, IV.4. De gegevensbank Foreign Terrorist Fighters van het OCAD).

<sup>63</sup> Hoorzitting met burgemeesters, 15 februari 2017.

<sup>64</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 28 september 2016.

<sup>61</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général à la cour d'appel de Bruxelles, 28 septembre 2016. ("Aujourd'hui, les entités figurant sur les listes OCAM ne font pas l'objet d'un suivi suffisant (police administrative)").

Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, 12 décembre 2016. ("Je n'ai pas suffisamment de personnel pour participer à toutes les TFL.")

Audition de M. Eric Snoeck, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Liège, 7 décembre 2016. ("Le fonctionnement et la fréquence des réunions ne sont pas satisfaisants.")

Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'OCAM, 28 septembre 2016. ("Les TFL et les CSIL devraient être créées légalement").

<sup>62</sup> Établie à partir de la fiche d'information (voir IV.4. La banque de données *Foreign Terrorist Fighters* de l'OCAM).

<sup>63</sup> Audition de bourgmestres, 15 février 2017.

<sup>64</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général à la cour d'appel de Bruxelles Brussel, 28 septembre 2016.

63. De lokale politie staat in principe borg voor een aanklampende houding<sup>65</sup> maar het omzetten hiervan in de praktijk kreeg in de gemeenten vaak een andere invulling. Ook wordt er te weinig geleerd van “de beste praktijken” die her en der worden ontwikkeld.

64. Toch deelt iedereen de mening dat de inzet over het algemeen groot is. De procureurs-generaal blijken eveneens “*believers*” te zijn van LTF’s en vinden dat dit de geschikte formule is om informatie te delen over de FTF’s, ook over deze tegen wie een strafonderzoek loopt<sup>66</sup>.

Een omschakeling van het “*nice to know*” principe naar het “*need to know*” en het “*need to share*” is nodig (*infra*, IV.). Alle diensten moeten van deze cultuuromslag bewust worden gemaakt en indien nodig daarop ook worden aangesproken.

65. Alleszins moet er over worden gewaakt dat de prospectieve aandacht voor radicalisering niet wordt verdrongen door het louter reactief opvolgen van gekende personen of organisaties. De onderzoekscommissie sluit zich aan bij de KIV 2016-2019<sup>67</sup> en het navolgend NVP 2016-2019<sup>68</sup> die pleiten voor het ondersteunen en versterken van de LTF en het verder stimuleren van de lokale integrale veiligheidscellen (LIVC’s: zie III.4.4) en van de deelstatelijke overheden en diensten.

In het bijzonder wordt in deze kadernota en dit veiligheidsplan aangedrongen op het houden van informatiebriefings voor lokale en regionale overheden en diensten, sectorale steunpunten en koepels die onder de auspiciën van de gemeenschappen en gewesten vallen. Ook wordt het uitwerken van een individuele aanpak teneinde te vermijden dat jongeren naar conflictzones vertrekken, bepleit.

#### III.4.4. **De lokale integrale veiligheidscellen (LIVC)**

66. Om de volle uitwerking van het Plan R te kunnen realiseren, is een lokaal gemeentelijk overlegplatform nodig.

<sup>65</sup> Plan R – Lokale taskforce nota CG/2013/3865.

<sup>66</sup> Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het OCAD, 28 september 2016.

<sup>67</sup> Zie KIV (rubriek M5).

<sup>68</sup> Zie NVP, Doelstelling 2.

63. En principe, la police locale est garante d’une attitude constante<sup>65</sup> mais, au niveau communal, la transposition de ce principe a souvent présenté des différences. Trop peu de leçons sont tirées des “bonnes pratiques” développées çà et là.

64. Cependant, tout le monde s’accorde à dire que, d’une manière générale, l’engagement est important. Il apparaît aussi que les procureurs généraux croient aux chances de succès des TFL et estiment qu’il s’agit de la formule adéquate pour le partage des informations sur les FTF, y compris sur ceux qui font l’objet d’une enquête pénale<sup>66</sup>.

Il convient de passer du principe “*nice to know*” au principe “*need to know*” et au principe “*need to share*” (*infra*, IV.). Tous les services doivent être sensibilisés à ce changement de culture et, au besoin, interpellés à ce sujet.

65. Il conviendra naturellement de veiller à ce que l’intérêt prospectif pour la radicalisation ne soit pas refoulé par un simple suivi réactif des personnes ou des organisations connues. La commission d’enquête adhère aux points de la NCSI 2016-2019<sup>67</sup> et du PNS 2016-2019<sup>68</sup> ultérieurs favorables au soutien et au renforcement des TFL, ainsi qu’à l’encouragement des cellules de sécurité intégrale locale (CSIL: cf. III.4.4), de même que des autorités et des services des entités fédérées.

Cette note-cadre et ce plan de sécurité insistent, en particulier, sur la nécessité de briefings d’information aux autorités, services, points d’appui sectoriels et forums locaux et régionaux, qui relèvent des Communautés et des Régions. Ils plaident également en faveur de l’élaboration d’une approche individuelle pour éviter que les jeunes se rendent dans les zones de conflit.

#### III.4.4. **Cellules de Sécurité intégrale locale (CSIL)**

66. Pour concrétiser pleinement l’élaboration du Plan R, une plate-forme de concertation communale locale est indispensable.

<sup>65</sup> Plan R – task force locale, note CG/2013/3865 .

<sup>66</sup> Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l’OCAM, 28 septembre 2016.

<sup>67</sup> Cf. NCSI (rubrique M5).

<sup>68</sup> Cf. PNS, Objectif 2.

De omzendbrief FTF's van 21 augustus 2015 (die de omzendbrief van 25 september 2014 vervangt) spoort steden en gemeenten aan om een LIVC op te richten. De LIVC is een lokaal georganiseerd overlegorgaan dat alle relevante partners die een rol kunnen spelen in een casuïstiek gericht opvolgen van personen en/of groepen, bij elkaar brengt. Vroege detectie staat centraal en vooral een snelle respons inzake het opvolgingstraject is belangrijk.

De LIVC, bestaande uit de burgemeester, de korpschef van de lokale politiezone en de sociaal-preventieve diensten van de gemeente waar de strijders wonen<sup>69</sup> alsook een aantal te selecteren andere actoren, krijgen een centrale rol toebedeeld bij de informatiedoorstroming<sup>70</sup> en de lokale opvolging van FTF's.

Het inrichten van een LIVC is niet verplicht. Niet elke gemeente heeft dan ook een LIVC opgestart<sup>71</sup>. De hoofdreden die aangehaald wordt om geen LIVC in te richten is dat zij "op hun grondgebied niet geconfronteerd worden met FTF's".

Er zijn in Vlaanderen en, in verhouding tot het aantal gemeenten, in mindere mate in Wallonië en in Brussel, een aantal LIVC's operationeel. De vraag stelt zich of het inrichten ervan niet verplicht moet worden gemaakt.<sup>72</sup>

De onderzoekscommissie onderstreept het belang van het inrichten van een LIVC, ook in die gemeenten die nu nog niet met FTF's of daders van andere terroristische misdrijven werden geconfronteerd.

Ook zijn er verschillende budgetlijnen die het inrichten van LIVC's (kunnen) ondersteunen. Gemeenten die gebruik maken van de zogenaamde "one shot"<sup>73</sup> budgettering zijn verplicht om een LIVC in te richten. De

<sup>69</sup> Het OCAD meldt dat er op 31 augustus 2016 er 614 geregistreerde FTF's zijn. Ze zijn woonachtig in 100 verschillende gemeenten, met de grootste concentraties in Antwerpen en Sint-Jans-Molenbeek.

Hoorzitting met burgemeesters, 15 februari 2017.

<sup>70</sup> Tussen sociale en preventiediensten, de LTF en de bestuurlijke autoriteiten.

<sup>71</sup> Uit een bevraging vanuit de Algemene Directie Veiligheid en Preventie, FOD Binnenlandse Zaken, waarbij alle 589 burgemeesters bevestigd werden, blijkt uit de 215 ontvangen antwoorden dat er 152 gemeenten verbonden met een LIVC (waarvan 112 in Vlaanderen, 27 in Wallonië en 13 in Brussel). Er zouden nu 109 LIVC's bestaan, waarvan 22 met *supra* lokale werking. De burgemeester en de politie nemen altijd deel, de OCMW's vaak, maar niet in alle gevallen. Hoorzitting met de heren Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker en Hannes Schotte, 6 maart 2017.

<sup>72</sup> Hoorzitting met de heer Piet Van Schuylenbergh, directeur van de afdeling OCMW's, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), 27 januari 2017.

<sup>73</sup> Het eenmalig financieren door de FOD Binnenlandse Zaken van een deradicaliseringsambtenaar in 10 gemeenten.

La circulaire FTF du 21 août 2015 (qui remplace la circulaire du 25 septembre 2014) encourage les villes et les communes à mettre sur pied une CSIL. La CSIL est un organe de concertation local qui réunit toutes les parties prenantes pouvant jouer un rôle dans le suivi au cas par cas de personnes et/ou de groupes. La détection précoce joue un rôle central, à cet égard, et une réponse rapide en matière de suivi est l'élément le plus important sur ce plan.

La CSIL, composée du bourgmestre, du chef de corps de la zone de police locale et des services socio-préventifs de la commune où résident les combattants<sup>69</sup>, ainsi que d'autres acteurs qui doivent être sélectionnés, sont chargés de jouer un rôle central dans la diffusion des informations et dans le suivi des FTF au niveau local<sup>70</sup>.

La création d'une CSIL n'étant pas obligatoire, toutes les communes n'ont pas pris cette décision<sup>71</sup>. Le principal motif invoqué dans ce cas est que ces communes "ne sont pas confrontées à des FTF sur leur territoire".

Un certain nombre de CSIL sont opérationnelles en Flandre et, dans une moindre mesure – en comparaison du nombre de communes –, en Wallonie et à Bruxelles. La question se pose de savoir si leur mise en place ne doit pas être rendue obligatoire.<sup>72</sup>

La commission d'enquête souligne qu'il est important de créer également une CSIL dans les communes qui n'ont pas encore été confrontées à des FTF ou aux auteurs d'autres infractions terroristes.

Il y a plusieurs lignes budgétaires qui contribuent ou peuvent contribuer à la mise en place de CSLI. Les communes qui recourent à la budgétisation "one shot"<sup>73</sup> sont tenues de mettre en place une CSLI. Les contrats

<sup>69</sup> Selon l'OCAM, 614 FTF étaient enregistrés le 31 août 2016. Ceux-ci sont domiciliés dans 100 communes différentes mais principalement concentrés à Anvers et à Molenbeek-Saint-Jean.

Audition des bourgmestres, 15 février 2017.

<sup>70</sup> Entre les services sociaux et les services de prévention, la TFL et les autorités administratives.

<sup>71</sup> Une enquête réalisée par la direction générale Sécurité et Prévention du SPF Intérieur auprès des 589 bourgmestres indique, à partir des 215 réponses reçues, que 152 communes sont dotées d'une CSIL (112 en Flandre, 27 en Wallonie et 13 à Bruxelles). Il existerait aujourd'hui 109 CSIL, dont 22 exerceraient leurs activités au niveau *supra* local. Le bourgmestre et la police y prennent toujours part, les CPAS souvent mais pas dans tous les cas. Audition de MM. Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker et Hannes Schotte, 6 mars 2017.

<sup>72</sup> Audition de M. Piet Van Schuylenbergh, directeur de la section CPAS de la *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten* (VVSG), 27 janvier 2017.

<sup>73</sup> Le financement unique par le SPF Intérieur en vue d'engager un fonctionnaire antiradicalisation dans dix communes.

preventiecontracten (budget cyclus 2014-2017) en andere bijzondere initiatieven van de regering ter versterking van de aanpak van terrorisme<sup>74</sup> vullen de budgettaire mogelijkheden om de LIVC's te ondersteunen aan.

67. De omzendbrief geeft niet aan hoe zo'n LIVC er moet uitzien. De gemeenten kunnen zelf de actoren kiezen die bij de LIVC betrokken worden<sup>75</sup>. Elke stad of gemeente heeft trouwens haar eigen lokale context als het gaat om de strijd tegen radicalisering<sup>76</sup>. Een aantal gemeenten hebben trouwens een deradicaliseringsambtenaar aangesteld<sup>77</sup>, die meestal ook deel uitmaakt van de LIVC.

Sommigen leggen de "lead" bij de politie, daar waar de trekkersrol eigenlijk bij de burgemeester berust.

De bevoegde diensten van het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben nu op basis van de gekende beste praktijken en mede op basis van de ervaringen met het Kanaalplan, een blauwdruk opgesteld voor het inrichten van een LIVC<sup>78</sup>.

Ook dient te worden aangestipt dat de KIV 2016-2019 een versterking van de bestuurlijke aanpak propageert, aanpak die ook het voorwerp is van de door professor De Ruyver ter beschikking gesteld handleiding<sup>79</sup>. Deze aanpak moet borg staan voor het in evenwicht houden van preventie en repressie, het gerechtelijk en het bestuurlijk handhaven en van de inlichtingen met de bewijsvoering van misdrijven.

68. Een LIVC kan uit drie overlegplatformen (tafels) bestaan: de strategische tafel (beleid), de tactische tafel (beheer), de operationele tafel (case gericht).

69. Deze omzendbrief heeft op het niveau van de lokale politie de functie van "information officer" ingevoerd, die de korpschef ondersteunt en de link waarborgt tussen de LTF en de LIVC.

<sup>74</sup> De oprichting van het mobiel multidisciplinair team radicalisering, duurtijd 1 maart 2016 tot 28 februari 2018.

<sup>75</sup> Ph. Willekens in Besafe, juni 2016.

<sup>76</sup> J. Jambon in Besafe, juni 2016.

Hoorzitting met de heren Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker en Hannes Schotte, 6 maart 2017.

<sup>77</sup> Hoorzitting met de heer Olivier Vanderhaegen, mevrouw Jessika Soors en de heer Alexander Van Leuven (deradicaliseringsambtenaren), 6 maart 2016.

<sup>78</sup> Hoorzitting met de heren Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker en Hannes Schotte, 6 maart 2017.

<sup>79</sup> *Ibid.*

de prévention (budget cycle 2014-2017) offrent eux aussi des possibilités et d'autres initiatives spécifiques du gouvernement en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme<sup>74</sup> complètent les possibilités budgétaires de soutenir les CSLI.

67. La circulaire précitée n'indique pas comment la CSIL doit être constituée et les communes peuvent librement choisir les acteurs associés aux CSIL<sup>75</sup>. D'ailleurs, chaque ville et chaque commune est confrontée à son propre contexte local dans le cadre de la lutte contre la radicalisation<sup>76</sup>. Plusieurs communes ont d'ailleurs désigné un fonctionnaire chargé de la déradicalisation<sup>77</sup> qui fait généralement partie de la CSIL.

Certaines communes en confient la direction à la police alors que ce rôle revient, au fond, au bourgmestre.

Les services compétents du SPF Intérieur ont aujourd'hui élaboré une marche à suivre pour la création d'une CSIL, sur la base des meilleures pratiques connues et notamment à partir de l'expérience acquise dans le cadre de l'exécution du plan Canal<sup>78</sup>.

Il convient également de souligner que la NCSI 2016-2019 propage l'idée du renforcement de l'approche administrative, cette approche faisant aussi l'objet d'un manuel mis à disposition par le professeur De Ruyver<sup>79</sup>. Cette approche doit garantir le maintien de l'équilibre entre la prévention et la répression, entre l'application des règles judiciaires et des règles administratives et entre le renseignement et l'administration de la preuve des infractions

68. Une CSIL peut être constituée de trois plateformes de concertation (ou tables): la table stratégique (politique), la table tactique (gestion) et la table opérationnelle (dans l'optique de cas).

69. Cette circulaire a créé la fonction d'officier d'information (*information officer*) au niveau de la police locale. Celui-ci soutient le chef de corps et assure le lien entre la TFL et la CSIL.

<sup>74</sup> La création de l'équipe mobile multidisciplinaire de lutte contre la radicalisation, durée 1<sup>er</sup> mars 2016 au 28 février 2018.

<sup>75</sup> Ph. Willekens in Besafe, juin 2016.

<sup>76</sup> J. Jambon in Besafe, juin 2016.

Audition de MM. Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker et Hannes Schotte, 6 mars 2017.

<sup>77</sup> Audition de M. Olivier Vanderhaegen, Mme Jessika Soors et M. Alexander Van Leuven (fonctionnaires chargés de la déradicalisation), 6 mars 2016.

<sup>78</sup> Audition de MM. Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker et Hannes Schotte, 6 mars 2017.

<sup>79</sup> *Ibid.*



70. Een heikel punt is de discussie rond het beroepsgeheim.

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft hieromtrent, tijdens de plenaire vergadering van 4 mei 2017, het wetsontwerp tot wijziging van het Wetboek van strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen (DOC 54 2050/015) aangenomen.

De werking binnen de LIVC hangt echter niet alleen af van de mogelijkheden maar ook van de bereidheid om informatie tussen de verschillende partners te delen.

Ondanks het invoeren van de informatiekaart als drager om FTF informatie te delen met de burgemeester<sup>80</sup>, achten een aantal van hen de informatiedeling problematisch omdat hen (nog) vaak gerechtelijke informatie wordt onthouden<sup>81</sup> gelet op het geheim van lopende onderzoeken, de problematiek van geclassificeerde informatie en informatie met betrekking tot de strafuitvoering.

Vaak wordt gesteld dat geheimhouding op basis van artikel 458 van het Strafwetboek niet alleen de informatie-uitwisseling tussen socio-preventieve diensten en de politie, maar zelfs tussen de socio-preventieve diensten onderling in de weg staat.

Heel wat gemeenten hebben zelf initiatieven genomen om de interdisciplinaire samenwerking via een protocol of beleidsnota te regelen<sup>82</sup>, maar de vraag naar algemeen geldende richtlijnen is groot<sup>83</sup>.

71. Een ander aandachtspunt is de samenwerking met de bovenlokale diensten en de diensten die afhangen van de gemeenschappen en gewesten en die niet altijd het belang van de LIVC begrijpen en ook niet gebonden zijn om met de LIVC's samen te werken<sup>84</sup>.

72. Het Actieplan radicalisering in de gevangenen kondigt, zoals eerder aangegeven in hoofdstuk II, in dit verband de intentie aan om de samenwerking met preventieambtenaren van de steden en gemeenten uit

<sup>80</sup> Art. 12 van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank FTF.

<sup>81</sup> Hoorzitting met burgemeesters, 15 februari 2017.

<sup>82</sup> Zie huishoudelijk reglement Mechelen en protocol Gent.

<sup>83</sup> Hoorzitting met de heren Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker en Hannes Schotte, 6 maart 2017.

<sup>84</sup> Hoorzitting met de heer Olivier Vanderhaegen, mevrouw Jessika Soors en de heer Alexander Van Leuven (deradicaliseringsambtenaren), 6 maart 2016.

70. Un point délicat concerne la discussion sur le secret professionnel.

À cet égard, la Chambre des représentants a adopté, lors de la séance plénière du 4 mai 2017, le projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme (DOC 54 2050/015).

Le fonctionnement de la CSIL ne dépend toutefois pas seulement des possibilités mais aussi de la volonté de partager les informations entre les différents partenaires

En dépit de la création de la carte d'information servant de support pour partager les informations sur les FTF avec le bourgmestre<sup>80</sup>, plusieurs intervenants estiment que le partage de l'information est problématique car certaines informations judiciaires leur sont (encore) souvent dissimulées<sup>81</sup> en raison du secret des instructions en cours, de la problématique des informations classifiées et des informations concernant l'exécution des peines.

Il est souvent indiqué que le secret fondé sur l'article 458 du Code pénal gêne l'échange d'informations non seulement entre les services socio-préventifs et la police mais aussi entre ces services entre eux.

De nombreuses communes ont même pris des initiatives pour régler la coopération interdisciplinaire au moyen d'un protocole ou d'une note de politique<sup>82</sup>. Toutefois, la demande de directives de portée générale reste importante<sup>83</sup>.

71. Un autre point qui mérite l'attention est celui de la coopération avec les services *supralocaux* et les services dépendant des Communautés et des Régions, qui ne comprennent pas toujours l'intérêt de la CSIL et qui ne sont pas non plus obligés de coopérer avec les CSIL<sup>84</sup>.

72. Ainsi qu'il a été précisé dans le chapitre II, le Plan d'action contre la radicalisation dans les prisons annonce à cet égard l'intention de développer la collaboration avec les agents de prévention des villes et

<sup>80</sup> Article 12 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters*.

<sup>81</sup> Audition des bourgmestres, 15 février 2017.

<sup>82</sup> Cf. Règlement intérieur de Malines et protocole de Gand.

<sup>83</sup> Audition de MM. Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker et Hannes Schotte, 6 mars 2017.

<sup>84</sup> Audition de M. Olivier Vanderhaegen, Mme Jessika Soors et M. Alexander Van Leuven (fonctionnaires chargés de la déradicalisation), 6 mars 2016.

te bouwen. Een grote uitdaging ligt in het feit dat de organisatie van de hulp- en dienstverlening in de betrokken gemeenschappen verschillend is, maar aangezien gedetineerden getransfereerd kunnen worden tussen Noord en Zuid is de uitbouw van eenzelfde strategie cruciaal.

73. De vraag is ook of de LTF's en de LIVC niet beter kunnen samenwerken. Het is moeilijk om op deze vraag te antwoorden en de toekomst zal moeten uitwijzen of de LIVC's in de praktijk ook behoorlijk functioneren.

Ook is de bovenlokale samenhang, zoals bijvoorbeeld in de Brusselse agglomeratie, niet altijd duidelijk. Ook andere LIVC's pleiten voor meer duidelijkheid wat de samenwerking tussen de gemeenten betreft<sup>85</sup>.

Ingevolge de praktijkervaring opgedaan in de LTF's en in uitvoering van het Kanaalplan en in andere steden (Luik, Brussel, Antwerpen, ...) zijn er heel wat goede praktijken tot stand gekomen. Maar zoals de burgemeester van Vilvoorde tijdens zijn hoorzitting van 15 februari 2017 het stelde, wordt er te weinig gedaan om goede praktijken tussen de gemeenten te delen.

74. Er werd in 2016 met Europese financiële steun een mobiel team ingericht dat startende gemeenten kan ondersteunen<sup>86</sup>.

75. De categorieën FTF zijn te beperkt en niet meer actueel.

Interessant is daarom het initiatief van de Stad Antwerpen, waarbij inzake de werking van de LIVC vier nieuwe categorieën van personen werden ingevoerd, zijnde:

1 = niet geradicaliseerd, geen welzijnsproblemen;

2 = op te volgen welzijnsproblemen + alert zijn voor mogelijke radicalisering;

3 = betrokkene is intensief bezig met radicale ideologie + dossier moet dan doorgegeven worden aan veiligheidsdiensten;

<sup>85</sup> Bijvoorbeeld steden met een scholengemeenschap die leerlingen uit andere gemeenten aantrekt, waarbij de vraag rijst wat moet gedaan worden indien de scholen informatie willen delen i.v.m. leerlingen die in andere gemeenten woonachtig zijn.

Hoorzitting met de heren Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker en Hannes Schotte, 6 maart 2017.

<sup>86</sup> *Ibid.*

communes. Un grand défi à relever réside dans le fait que l'organisation des prestations d'aide et de services est différente dans les communautés concernées, mais dès lors que les détenus peuvent être transférés entre le Nord et le Sud, il est crucial d'élaborer une même stratégie.

73. La question qui se pose est également de savoir si les TFL et les CSIL ne peuvent pas mieux coopérer. Il est malaisé de répondre à cette question et l'avenir devra montrer si les CSIL fonctionnent également bien dans la pratique.

La cohérence *supra* locale, comme par exemple dans l'agglomération bruxelloise, n'est pas non plus toujours claire. D'autres CSIL plaident également pour une plus grande clarté en ce qui concerne la collaboration entre les communes<sup>85</sup>.

Beaucoup de bonnes pratiques sont nées grâce à l'expérience pratique acquise au sein des TFL, en exécution du plan Canal et dans d'autres villes (Liège, Bruxelles, Anvers, ...). Mais comme l'a indiqué le bourgmestre de Vilvoorde lors de son audition le 15 février 2017, on fait trop peu pour partager les bonnes pratiques entre les communes.

74. En 2016, avec le soutien financier de l'Europe, une équipe mobile a été mise sur pied avec pour mission de venir en aide aux communes débutantes<sup>86</sup>.

75. Les catégories de FTF sont trop limitées et ont perdu de leur actualité.

D'où l'intérêt de l'initiative de la ville d'Anvers qui, au niveau du fonctionnement de la CSIL, a introduit quatre nouvelles catégories de personnes, à savoir:

1 = non radicalisé, pas de problèmes liés au bien-être;

2 = problèmes de bien-être nécessitant un suivi + vigilance requise face à un risque de radicalisation;

3 = l'intéressé s'occupe activement d'idéologie radicale + le dossier doit être transmis aux services de sécurité;

<sup>85</sup> Par exemple, les villes comptant une communauté scolaire qui attire des élèves venant d'autres communes, pour lesquelles se pose la question de ce qu'il faut faire si les écoles veulent partager des informations à propos d'élèves résidant dans d'autres communes.

Audition de MM. Philip Willekens, Pierre Thomas, Johan De Becker et Hannes Schotte, 6 mars 2017.

<sup>86</sup> *Ibid.*

4 = welzijnsproblemen en radicalisering: veiligheidsdiensten moeten het dossier actief opnemen.

Dit heeft uiteraard voor gevolg dat er nog maar eens een nieuwe catalogering aan de bestaande klasseringen werd toegevoegd. Toch is dit een voor de werking van de respectieve diensten een nuttige indeling en kan het voor evaluatie meegenomen worden bij het zoeken naar de “best practices”.

76. Tot slot stelt de onderzoekscommissie vast dat het bevoegdheidsdomein van de LIVC's, gebaseerd op het Plan R niet werd uitgebreid bij het opeenvolgend invoeren van bijkomende terroristische misdrijven. Ook zijn de verschillen wat de bevoegdheden en de werking betreft van de LTF enerzijds, en de LIVC anderzijds, onduidelijk.

### III.5. De veiligheidsmaatregelen

#### III.5.1. Een algemeen overzicht

77. Het CGCCR (Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering) bepaalt op federaal niveau en in functie van het door het OCAD vastgelegde dreigingsniveau de te nemen veiligheidsmaatregelen.

Deze maatregelen gelden voor het hele land en de burgemeesters worden, bij het afkondigen van federale maatregelen, uitgenodigd om de genomen beslissingen uit te voeren en op te volgen in functie van de eigen gemeentelijke context.

De onderzoekscommissie stelt vast dat de te nemen maatregelen telkens op een ad hoc basis door het CGCCR worden ingevuld. Standardisering van een aantal maatregelen (bijvoorbeeld het al dan niet sluiten van de metro, maatregelen i.v.m. de scholen en dergelijke) kan zeker helpen, mits het waarborgen van de nodige flexibiliteit, om het uitvoeren van de genomen maatregelen beter voor te bereiden en efficiënter te laten verlopen. Na de interventie in Verviers en ingevolge de aanslagen moest er veel (bijvoorbeeld bij de inzet van militairen) worden geïnitieerd en geïnnoveerd. Ondertussen is het zo dat de veiligheidscultuur veranderd is.

De niet aflatende dreiging impliceert dat er op basis van het vastgestelde dreigingsniveau (nu aanhoudend niveau 3) steeds meer maatregelen worden genomen om gebeurtenissen, personen of objecten te beveiligen of te beschermen.

4 = problèmes de bien-être et radicalisation: les services de sécurité doivent s'occuper activement du dossier.

Cette initiative a évidemment eu pour conséquence d'ajouter une nouvelle classification à celles qui existaient déjà. Dans l'optique du fonctionnement des services respectifs, c'est néanmoins une classification utile qui mérite de faire l'objet d'une évaluation lors de l'analyse des “meilleures pratiques”.

76. Enfin, la commission d'enquête constate que le domaine de compétences des CSIL, basé sur le Plan R, n'a pas été élargi lors des ajouts successifs visant à compléter la liste des infractions terroristes. De plus, les différences de compétences et de fonctionnement entre, d'une part, les TFL et, d'autre part, les CSIL sont floues.

### III.5. Les mesures de sécurité

#### III.5.1. Un tour d'horizon général

77. Le CGCCR (Centre gouvernemental de coordination et de crise) détermine au niveau fédéral et en fonction du niveau de menace fixé par l'OCAM, les mesures à prendre.

Ces mesures s'appliquent dans l'ensemble du pays et les bourgmestres sont invités, lorsque les mesures fédérales sont édictées, à mettre en œuvre et à assurer le suivi des décisions prises en fonction de leur contexte communal spécifique.

La commission d'enquête constate que les mesures à prendre sont chaque fois concrétisées par le CGCCR sur une base *ad hoc*. La standardisation d'un certain nombre de mesures (fermeture ou non du métro, mesures relatives aux écoles, ...) pourrait certainement contribuer, moyennant la garantie de la flexibilité nécessaire, à mieux préparer l'exécution des mesures prises et à garantir une mise en œuvre plus efficace. Après l'intervention à Verviers et à la suite des attentats, il a fallu beaucoup initier et innover (par exemple au niveau de l'engagement des militaires). La culture de la sécurité s'est modifiée dans l'intervalle.

La menace continue implique que sur la base du niveau de menace fixé (aujourd'hui niveau 3 constant), de plus en plus de mesures sont prises afin de sécuriser ou protéger des événements, personnes ou objets.

Dit heeft tot gevolg dat heel wat politiecapaciteit gehypothecerd wordt (zoals later ook in dit verslag aan bod komt) vaak ten nadele van de informatie- en interventiemogelijkheden in de zones en bij de federale politie. Omdat er bij de politiediensten weinig of geen reservecapaciteit meer beschikbaar is, heeft dit onvermijdelijk tot gevolg gehad dat heel wat politiemensen weggehaald moesten (en moeten) worden van de reguliere werking.

78. Er is inmiddels wel een zekere continuïteit en duurzaamheid gegroeid in het bepalen en het uitwerken en specificeren van de maatregelen. Deze worden door de respectieve zones en gemeenten op het terrein vaak verschillend ingevuld, zonder dat dit gestoeld is op verschillende contextuele parameters.

Dit moet kunnen op voorwaarde dat de burger in het land een gelijkwaardige beveiliging krijgen bij gelijkwaardige risico's en dat de grensoverschrijdende (tussen zones en diensten) inzet van personeel en middelen niet onnodig bezwaard wordt.

79. De onderzoekscommissie meent dat zeker nu de reguliere werking niet mag ondermijnd worden en dat meer aandacht moet gaan naar pro-actie en preventie en naar een sterke informatiepositie van de politie. Dit impliceert dat de reguliere taken (wijkwerking, interventie en recherche) niet mogen verwaarloosd worden, om reden dat juist deze diensten aan de basis liggen van het streven naar het voorkomen van nieuwe aanslagen.

### III.5.2. *De wettelijke afdwingbaarheid van de maatregelen.*

80. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de militairen worden centraal aangestuurd en voor deze diensten is afdwingbaarheid hoe dan ook verzekerd.

Dit is anders wat de politiediensten en de deelnemers aan de LTF en de LIVC betreft. Een wettelijke basis voor de LTF's (gecreëerd op basis van het plan R) en de LIVC's (nu op basis van een omzendbrief) en de samenwerkingsstructuren zouden de positie van deze structuren versterken, zodat de richtlijnen en bijhorende maatregelen daaraan kunnen worden verankerd.

81. Terwijl maatregelen bepaald door de minister van Binnenlandse Zaken voor de federale politie dwingend zijn, is dit niet het geval voor de lokale politiezones.

Artikel 4 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd

Il s'ensuit qu'une grand part de la capacité policière est hypothéquée (comme on le verra ultérieurement dans ce rapport), souvent au détriment des possibilités d'information et d'intervention dans les zones et à la police fédérale. Dès lors que la capacité de réserve disponible des services de police est faible sinon inexistante, cette situation a pour conséquence inéluctable que de nombreux policiers ont dû (et doivent) être retirés du fonctionnement ordinaire.

78. Une certaine continuité et durabilité s'est fait jour dans la détermination et l'élaboration et spécification des mesures. Celles-ci sont souvent concrétisées différemment sur le terrain par les zones et communes respectives, sans que cela s'explique par des différences dans les paramètres contextuels.

Cette situation doit être possible à condition que les citoyens bénéficient, à risques équivalents, d'une sécurité équivalente et que l'on ne mette pas inutilement des obstacles à l'engagement "transfrontière" (entre les zones et les services).

79. La commission d'enquête estime que, certainement aujourd'hui, le fonctionnement régulier ne peut pas être entravé et qu'il faut davantage se préoccuper de proaction et de prévention ainsi que d'une forte position d'information de la police. Cela implique que les tâches régulières (travail de quartier, intervention et recherche) ne peuvent être négligées, pour la bonne raison que ce sont précisément ces services là qui sont à la base des efforts en vue de prévenir de nouveaux attentats.

### III.5.2. *Le caractère légalement contraignant des mesures*

80. Les services de renseignement et de sécurité, ainsi que les militaires, font l'objet d'une direction centralisée. Le caractère contraignant des mesures est donc en tout état de cause garanti pour ces services.

Il n'en va pas de même pour les services de police et les participants à la TFL et à la CSIL. Un ancrage légal des TFL (créées sur la base du Plan R), des CSIL (actuellement fondées sur une circulaire) et des structures de coopération renforcerait la position de ces structures, de telle sorte que les directives et mesures afférentes pourraient y être arrimées.

81. Les mesures définies par le ministre de l'Intérieur sont contraignantes pour la police fédérale, mais il n'en va pas de même pour les zones de police locale.

L'article 4 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux

op twee niveaus (WGP)<sup>87</sup> bepaalt dat de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie belast zijn met het coördineren van het algemeen politiebeleid, evenals met de coördinatie van het beheer van de federale en van de lokale politie.

Artikel 61 van de WGP stelt dat de minister van Binnenlandse Zaken en van Justitie de opdrachten van federale aard, ook voor de lokale politie, bepalen door het afkondigen van dwingende richtlijnen (MFO).

### III.5.3. De HYCAP (gehypothekeerde capaciteit bestuurlijke politie)

82. De HYCAP is geregeld door de ministeriele richtlijn MFO-2 van 13 april 2012<sup>88</sup> en wordt behandeld in hoofdstuk VIII.

## III.6. Aanbevelingen

### III.6.1. Algemeen

83. De beeldvorming, de dreigingsanalyse, de risico-inschatting en het bepalen en het nemen van de bijhorende beveiligingsmaatregelen hebben na 22 maart 2016 heel wat aandacht gekregen. Er blijven evenwel een aantal problemen, aandachts- en verbeterpunten. Er moet hieromtrent meer duidelijkheid gecreëerd worden, alvorens andere opties voor een betere veiligheidsarchitectuur kunnen beoordeeld worden. Sommige van deze aspecten komen in dit hoofdstuk aan bod, andere worden in de navolgende hoofdstukken besproken.

84. De onderzoekscommissie dringt er op aan dat de vastgestelde compartimentalisering, schotten en verzuilde/getrapte besluitvorming zo veel als mogelijk worden weggewerkt.

Dit had voor gevolg dat er heel veel (overdreven?) nood was aan allerlei coördinatie- en samenwerkingsmechanismen en de onderzoekscommissie dringt er op aan om, mede op basis van de in dit verslag bijgestelde veiligheidsarchitectuur, alle mogelijke initiatieven te nemen om hieraan te verhelpen.

85. De te gebruiken methodiek voor beeldvorming voor dreigings- en risicoanalyse inzake gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme moeten

<sup>87</sup> B.S. 5 januari 1999.

<sup>88</sup> Ministeriële richtlijn MFO-2 van 13 april 2012 betreffende het solidariteitsmechanisme tussen de politiezones inzake versterkingen voor opdrachten van bestuurlijke politie, B.S. 18 mei 2012.

(LPI)<sup>87</sup> dispose que les ministres de l'Intérieur et de la Justice sont chargés de coordonner la politique générale en matière de police ainsi que de coordonner la gestion de la police fédérale et de la police locale.

L'article 61 de cette loi prévoit quant à lui que le ministre de l'Intérieur ou le ministre de la Justice détermine les missions à caractère fédéral – également pour la police locale – par des directives contraignantes (MFO).

### III.5.3. L'HYCAP (capacité hypothéquée – police administrative)

82. Le mécanisme HYCAP est réglé par la directive ministérielle MFO-2 du 13 avril 2012<sup>88</sup> et est traité dans le chapitre VIII.

## III.6. Recommandations

### III.6.1. En général

83 Dans la foulée du 22 mars 2016, beaucoup d'attention a été accordée à l'image, à l'analyse de la menace, à l'évaluation des risques et à l'adoption de mesures de sécurité appropriées. Il reste néanmoins un certain nombre de problèmes, de points d'attention et de points à améliorer. Il faut clarifier la situation à ce sujet avant de pouvoir évaluer d'autres options permettant d'améliorer l'architecture de sécurité. Certains de ces aspects sont examinés dans ce chapitre, d'autres le seront dans les chapitres suivants.

84. La commission d'enquête insiste sur le fait qu'il faut supprimé autant que possible la compartimentation, les cloisons et le processus décisionnel compartimenté/ en paliers qui ont été constatés.

Il en résultait un besoin très important (exagéré?) en toutes sortes de mécanismes de coordination et de coopération et la commission d'enquête insiste pour que l'on prenne, notamment sur la base de l'architecture de la sécurité mise au point dans le présent rapport, toutes les initiatives possibles en vue de remédier à cette situation.

85. Les méthodologies à utiliser pour l'image et l'analyse de la menace et du risque en matière de radicalisation violente, d'extrémisme et de terrorisme

<sup>87</sup> *Moniteur belge* du 5 janvier 1999.

<sup>88</sup> Directive ministérielle MFO-2 du 13 avril 2012 relative au mécanisme de solidarité entre zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative, *Moniteur belge* du 18 mai 2012.

maximaal op een coherente wijze voor alle diensten worden uitgebouwd en veralgemeend, zonder dat daarom de specificiteit van bepaalde diensten in het gedrang komt.

Daar waar nu de FTF benadering op zich verschilt van deze voor radicalisering, gewelddadig extremisme en andere vormen van terrorisme, meent de onderzoekscommissie dat een globaliserende integratie van deze benaderingen aangewezen is.

Het is ook beter om algemene maatregelen te nemen (bijvoorbeeld wat betreft het creëren van een gemeenschappelijke gegevensbank) die gelden voor alle terrorisme gerelateerde problemen, dan specifiek te focussen op één categorie (FTF) van verdachten of daders, waardoor andere vormen van gelijkaardige dreigingen (bijvoorbeeld *home grown terrorists*) worden uitgesloten.

86. De onderzoekscommissie dringt aan op het dringend onder het gezag van de NTF, structureren, professionaliseren en systematiseren van de beeldvorming.

87. De onderzoekscommissie dringt aan op het behoud en het bewaken van de onafhankelijkheid van het OCAD bij het uitvoeren van dreigingsanalyses, op basis van vooraf vastgelegde (vast te leggen) criteria.

88. Risicoanalyses blijven de verantwoordelijkheid van de autoriteiten, de diensten zelf en in sommige gevallen van het crisiscentrum. De parlementaire onderzoekscommissie bepleit met aandrang het harmoniseren en professionaliseren van de gebruikte criteria en methodes voor risico-inschatting.

89. De beveiligingsmaatregelen moeten waar mogelijk en nodig – na een grondige evaluatie – worden gestandaardiseerd. De onderzoekscommissie neemt akte van het feit dat de Vaste Commissie van de Lokale Politie, de federale politie, het Crisiscentrum en het OCAD op vraag van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken aan een zogenaamde “picklist” van gestandaardiseerde maatregelen werken. Deze lijst kan, eenmaal aanvaard door alle betrokken overheden, de eenheid en de samenhang in het nemen en uitvoeren van veiligheidsmaatregelen binnen welbepaalde vorken, bevorderen<sup>89</sup>.

<sup>89</sup> Voorstel dat voorligt bij de minister van Binnenlandse Zaken in samenhang met de in ontwerp zijnde nieuwe omzendbrief MFO-2. (zie antwoord van de vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse zaken, de heer Jan Jambon op een mondelinge vraag van de heer Terwingen, 4 mei 2017; <http://www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/54lip166.pdf>).

doivent être développées de la façon la plus cohérente possible pour l'ensemble des services et être généralisées, sans pour autant compromettre les spécificités de certains services.

Alors qu'actuellement la lutte contre les FTF diffère de la lutte contre la radicalisation, l'extrémisme violent et d'autres formes de terrorisme, la commission d'enquête considère qu'une intégration globalisante de ces différentes approches est souhaitable.

Il est également préférable de prendre des mesures générales (par exemple en ce qui concerne la création d'une banque de données commune) qui s'appliquent à tous les problèmes liés au terrorisme, plutôt que de se focaliser sur une seule catégorie (FTF) de suspects ou d'auteurs, excluant de la sorte d'autres formes de menaces similaires (par exemple les terroristes domestiques).

86. La commission insiste pour que l'image soit structurée, professionnalisée et systématisée d'urgence sous l'autorité de la TFN.

87. La commission d'enquête insiste pour que l'indépendance de l'OCAM soit maintenue et préservée en ce qui concerne l'exécution d'analyses de la menace sur la base de critères prédéfinis (à définir).

88. Les analyses du risque continuent à relever de la responsabilité des autorités, des services eux-mêmes et, dans certains cas, du centre de crise. La commission d'enquête parlementaire plaide avec force en faveur de l'harmonisation et de la professionnalisation des critères et des méthodes utilisés pour l'évaluation du risque.

89. Les mesures de sécurité doivent être standardisées, si possible et si nécessaire, après une évaluation approfondie. La commission d'enquête prend acte du fait que la Commission permanente de la Police locale, la police fédérale, le Centre de crise et l'OCAM travaillent à une “picklist” de mesures standardisées à la demande du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur. Une fois acceptée par toutes les autorités concernées, cette liste pourra favoriser l'unité et la cohérence dans la prise de mesures de sécurité et dans leur mise en œuvre dans un cadre bien délimité.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> Proposition déposée auprès du ministre de l'Intérieur en lien avec la nouvelle circulaire MFO-2 en projet (voir la réponse du vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, M. Jan Jambon, à la question orale de M. Terwingen, 4 mai 2017; <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/54lip166.pdf>).

Voorts dient ze het voorwerp te zijn van professionalisering met optimaal gebruik van technische mogelijkheden. De actie van alle deelnemende partners (ook militairen) moet beter op elkaar worden afgestemd.

Het zou ook nuttig zijn dat de diensten van de FOD Binnenlandse Zaken in overleg met de lokale besturen en met de gewesten, maatregelen bestuderen en voorbereiden inzake urbanisatie om aanslagen (bijvoorbeeld met een vrachtwagen) te vermijden.

De standaardisering moet evenwel dan wel ruimte laten voor het situationeel invullen van concrete maatregelen, rekening houdend ook met de autonomie van de justitiële overheden.

### III.6.2. *De politiediensten*

90. De implicaties voor de politiediensten van de in dit hoofdstuk gedane aanbevelingen worden verder in hoofdstuk VI (opsporing) en in hoofdstuk VIII (bestuurlijk optreden) besproken.

### III.6.3. *De inlichtingen- en veiligheidsdiensten (infra, V.)*

91. De actualiteit en de complexiteit van fenomenen als radicalisering, extremisme en terrorisme nopen tot een meer geïntegreerde benadering wil men de capaciteit van de twee diensten optimaal benutten.

De VSSE moet alleszins een sterkere informatiepositie verwerven om de kwaliteit van de beeldvorming en dreigingsanalyses te ondersteunen. Hiervoor moeten ook de analysecapaciteit en het informaticapark worden versterkt.

### III.6.4. *Het federaal niveau: een verbeterde samenhang tussen de NVR, Crisiscentrum, OCAD en NTF als basis voor een coherent concept voor het organiseren van de informatiehuishouding.*

92. Om de coherentie en vlotte samenwerking tussen de NVR, het Crisiscentrum, het OCAD en de NTF te bevorderen, zijn verschillende opties mogelijk.

De selectie van de meest pertinente optie moet ook toelaten om het aantal overleg- en coördinatie platformen te saneren en te professionaliseren.

De optie die de voorkeur geniet moet een rationele, coherente en efficiënte informatiehuishouding bevorderen.

Il faudra ensuite la professionnaliser en faisant une utilisation optimale des possibilités techniques. Il faut mieux coordonner les actions de tous les partenaires participants (y compris des militaires).

Il serait également utile que les services du SPF Intérieur, en concertation avec les administrations locales et avec les régions, étudient et préparent des mesures d'urbanisation destinées à prévenir des attentats (par exemple avec un camion).

La standardisation doit toutefois laisser une certaine marge de manœuvre pour mettre en œuvre les mesures dans des situations concrètes, en tenant compte également de l'autonomie des autorités judiciaires.

### III.6.2. *Les services de police*

90. Les conséquences des recommandations formulées dans ce chapitre pour les services de police seront également examinées dans les chapitres VI (recherche) et VIII (action administrative).

### III.6.3. *Les services de renseignement et de sécurité (infra, V.)*

91. Vu l'actualité et la complexité de phénomènes comme la radicalisation, l'extrémisme et le terrorisme, il convient de privilégier une approche plus intégrée si l'on veut utiliser de façon optimale la capacité des deux services.

La VSSE doit en tout état de cause acquérir une position d'information plus forte pour soutenir la qualité de l'image et des analyses de la menace. À cet effet, il convient également de renforcer la capacité d'analyse et le parc informatique.

### III.6.4. *Le niveau fédéral: une meilleure cohésion entre le CNS, le Centre de crise, l'OCAM et la TFN en vue d'élaborer un concept cohérent en matière d'organisation de la gestion des informations.*

92. Pour garantir la cohérence et une coopération fluide entre le CNS, le Centre de crise, l'OCAM et la TFN, différentes options peuvent être envisagées.

Le choix de l'option la plus pertinente doit également permettre de rationaliser le nombre de plateformes de concertation et de coordination et de les professionnaliser.

L'option retenue doit permettre une gestion rationnelle, cohérente et efficace des informations.

De NVR moet de grote oriëntaties van het veiligheidsbeleid aangeven<sup>90</sup>, de nodige veiligheidsmaatregelen opvolgen in het verlengde van de door het CGCCR genomen initiatieven, het OCAD en de werking NTF (nieuwe formule) aansturen, ondersteunen en evalueren.

Co-locatie, zijnde het in één gezamenlijk complex onderbrengen van het OCAD, het CGCCR en de NTF (nieuwe formule), is aan te bevelen omdat dit op zich al wezenlijke besparingen zal opleveren inzake toegangscontrole, veiligheid, gedeelde systemen, gezamenlijke vergaderingen, en andere.

De onderzoekscommissie is ook voorstander van het onderling op elkaar afstemmen van de communicatiesystemen, de informatiehuishouding en het informatiebeheer.

Een eventueel samenvoegen van het Crisiscentrum en het OCAD werd al eerder in 2014 voorgesteld, onder meer door de minister van Justitie, Koen Geens. Voor de onderzoekscommissie is dit een brug te ver vooral omdat de onafhankelijkheid van het OCAD en van het Crisiscentrum moet worden bewaard en bewaakt.

Het Crisiscentrum, het OCAD en de hervormde NTF<sup>91</sup> (inclusief de verantwoordelijkheid voor de operationele coördinatie op federaal niveau) moeten gezamenlijk garant staan voor een geïntegreerd en gecoördineerd beleid. Om een meer gecoördineerde aanpak te realiseren, zijn een optimale afstemming en samenwerking noodzakelijk zonder het subsidiariteitsbeginsel met de voeten te treden.

Een goed georganiseerde en geïntegreerde overheid die kan instaan voor een strakke coördinatie van zowel het beleid als het optreden dat eruit voortvloeit, biedt de beste garantie om te vermijden dat het fout gaat in tijden van crisis.

De onderzoekscommissie dringt er op aan dat al deze instanties een logboek bijhouden van alle genomen beslissingen. Dit logboek moet toegankelijk zijn voor alle diensten die aan de uitvoering van de genomen beslissingen deelnemen.

93. De informatiepositie van het Crisiscentrum dient te worden versterkt opdat zij meteen over alle relevante

<sup>90</sup> Algemene richtlijnen, vastleggen van prioriteiten, het vierjarenplan van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten goedkeuren, de regie van de informaticasystemen (mede op basis van het akkoord van 26 augustus 2013, B.S. 8 oktober 2013).

<sup>91</sup> Met deelname van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het openbaar ministerie, de politie en indien nuttig vertegenwoordigers van andere betrokken diensten.

Le CNS doit définir les grandes orientations de la politique de sécurité<sup>90</sup>, suivre les mesures de sécurité nécessaires dans le prolongement des initiatives prises par le CGCCR ainsi que guider, soutenir et évaluer l'OCAM et la TFN (nouvelle formule).

La colocation, c'est-à-dire le rassemblement de l'OCAM, du CGCCR et de la TFN (nouvelle formule) dans un seul complexe, est une option intéressante, car elle générera déjà en soi des économies substantielles en matière de contrôle des accès, de sécurité, de systèmes partagés, de possibilités de concertation, etc.

La commission d'enquête est également favorable à l'harmonisation des systèmes de communication et de la gestion de l'information.

La fusion éventuelle du Centre de crise et de l'OCAM a déjà été proposée en 2014, notamment par le ministre de la Justice, M. Koen Geens. La commission d'enquête estime que ce serait aller trop loin. Elle évoque principalement à cet égard la nécessité de garantir et de préserver l'indépendance de l'OCAM et du Centre de crise.

La triade Centre de crise, OCAM et TFN réformée<sup>91</sup> (en ce compris la responsabilité de la coordination opérationnelle au niveau fédéral) doit être garante d'une politique intégrée et coordonnée. Si l'on veut aboutir à une approche plus coordonnée, il est nécessaire d'assurer une harmonisation et une coopération optimales, sans pour autant bafouer le principe de subsidiarité.

Une instance bien organisée et bien intégrée pouvant garantir une coordination efficace, tant de la politique que des interventions qui en découlent, offre la meilleure garantie de ne pas faire fausse route en temps de crise.

La commission d'enquête insiste pour que toutes ces instances tiennent un *logbook* reprenant toutes les décisions prises. Tous les services qui participent à la mise en œuvre des décisions prises doivent pouvoir consulter ce *logbook*.

93. Il convient de renforcer la position d'information du Centre de crise afin qu'il puisse disposer

<sup>90</sup> Directives générales, fixation des priorités, approbation du plan quadriennal des services de renseignement et de sécurité, régie des systèmes informatiques (notamment sur la base de l'accord du 26 août 2013, *Moniteur belge*, 8 octobre 2013).

<sup>91</sup> Avec la participation des services de renseignement et de sécurité, du ministère public, de la police et, si c'est utile, de représentants d'autres services concernés.



informatie beschikt op het moment dat er een crisis uitbreekt en het CGCCR de verschillende veiligheidsdiensten moet coördineren.

94. De onderzoekscommissie bevestigt de nood aan het verfijnen van de gebruikte criteria om zowel de dreiging als de risico's (*supra*, III.3.4.) te evalueren, met behoud van de nodige flexibiliteit om alle gebeurtenissen ook situationeel te kunnen benaderen.

### III.6.5. De NTF en de LTF

#### NTF

95. De onderzoekscommissie beveelt aan om de samenhang tussen de NTF en de LTF te versterken<sup>92</sup> en om de NTF actiever bij de werking en het opvolgen van de LTF's te betrekken. De onderzoekscommissie beveelt eveneens aan om de verantwoordelijkheden van de NTF in deze (algemene coördinatie, steun, verspreiden en stimuleren van goede praktijken ...) te bevorderen. Het voorzitterschap van het OCAD staat (op basis van zijn deelname aan het CCIV en occasioneel aan de NVR) garant om de gewenste verbinding met de NVR te verzekeren. Ingevolge de deelname van het OCAD aan de "Joint Decision Centers" (zie *infra* VI) kan het OCAD de samenwerking met de gerechtelijke autoriteiten en de betrokken FGP's verzekeren.

#### De LTF

96. De werking van de LTF's moet geprofessionaliseerd worden door:

- de samenhang met de NTF te versterken;
- de frequentie van de vergaderingen beter af te stemmen op de noden;
- erover te waken dat het federaal parket indien nodig aanwezig of vertegenwoordigd kan zijn;
- erover te waken dat de deelnemers volwaardig gemandateerd zijn en over de nodige veiligheidsmachtigingen beschikken;
- de NTF en de LTF toe te laten werkzaam te zijn binnen de best aangewezen geografische omschrijving en in functie van het verwachte aantal te behandelen dossiers en personen;

<sup>92</sup> Een beter overzicht van de werking en de noden van de LTF, het delen van "best practices", het beter informeren van de LTF i.v.m. de werkzaamheden van de NTF.

immédiatement de toutes les informations pertinentes lors d'une crise et afin que le CGCCR coordonne les différents services de sécurité.

94. La commission d'enquête confirme la nécessité d'affiner les critères utilisés pour évaluer la menace et les risques (*supra*, III.3.4.), tout en conservant la flexibilité nécessaire afin de pouvoir également examiner tous les événements de manière situationnelle.

### III.6.5. La TFN et la TFL

#### TFN

95. La commission d'enquête recommande de renforcer la cohésion entre la TFN et la TFL<sup>92</sup> et d'associer plus activement la TFN au fonctionnement et au suivi des TFL. La commission d'enquête recommande aussi de promouvoir les responsabilités de la TFN en la matière (coordination générale, soutien, diffusion et stimulation de bonnes pratiques, etc.). La présidence de l'OCAM est garantie (sur la base de sa participation au CCRS et, occasionnellement, au CNS) de la liaison souhaitée avec le CNS. Du fait de sa participation aux "joint decision centers" (voir chapitre VI), l'OCAM peut assurer la collaboration avec les autorités judiciaires et les PJF concernées.

#### La TFL

96. Le fonctionnement des TFL doit être professionnalisé:

- en renforçant leur cohésion avec la TFN;
- en adaptant mieux la fréquence des réunions aux besoins;
- en veillant à ce que le parquet fédéral puisse être présent ou représenté lorsque c'est nécessaire;
- en veillant à ce que les participants soient pleinement mandatés et disposent des habilitations de sécurité nécessaires;
- en permettant à la TFN et aux TFL d'agir dans l'espace géographique le plus approprié et en fonction du nombre escompté de personnes et de dossiers à traiter.

<sup>92</sup> Avoir une meilleure vue d'ensemble du fonctionnement et des besoins des TFL, partager les "meilleures pratiques", mieux informer les TFL des travaux de la TFN.

— erover te waken dat de samenhang tussen de LTF's, de te veralgemenen “*Joint Intelligence Centers*” en de op te richten “*Joint Decision Centers*” (*infra* VI.) wordt bewaakt.

### III.6.6. **Het OCAD**

97. Het OCAD is leidinggevend wat de dreigingsanalyse betreft en moet zijn onafhankelijkheid behouden. De OCAD -wet en -regelgeving moeten ook worden aangepast aan de eerdere bevoegdheidsuitbreidingen.

Teneinde infobesitas te voorkomen en geen nuttige informatie te missen, verdient het begrip “relevante” informatie nadere precisering.

De gemeenschappelijke gegevensbank moet worden aangevuld met een globaal “flagging” systeem ter ondersteuning van de coördinatie tussen en de samenwerking van de diensten.

Deze aanbevelingen moeten verder worden verfijnd op basis van de opties die aanvaard worden in verband met de informatiehuishouding (*infra*, IV.).

### III.6.7. **Een wettelijke verankering van de interactie tussen de NTF, de LTF en het LIVC**

98. De onderzoekscommissie stelt voor om mede op basis van de inmiddels opgedane ervaringen de NTF, de LTF's en de LIVC's en hun samenhang wettelijk te verankeren. De LTF's en de LIVC'S blijven hun bevoegdheden uitoefenen zolang deze niet worden uitgeoefend door de *Joint Intelligence Centers*.

De LTF en het LIVC worden op lokaal niveau aangestuurd maar de interactie met en de ondersteuning door de NTF zijn vatbaar voor heroriëntering en herbronning. De LIVC'S zouden overigens een structureel budget moeten genieten.

De onderzoekscommissie dringt er op aan dat in alle gemeenten (afzonderlijk of op bovenlokale basis) een LIVC wordt ingericht, ook al is dit voorlopig een “slapend” concept bij afwezigheid van elementen die verband houden met nakende radicalisering of terroristische dreiging. Het is zeker nu in het raam van de actuele dreiging en het feit dat FTF's gaan terugkeren, aangewezen dat alle gemeenten minstens voorbereid zijn op mogelijke problemen.

Bovenlokale LIVC's zijn aan te moedigen voor kleinere gemeenten, op voorwaarde dat de positie van elke burgemeester verankerd blijft.

— en veillant à maintenir la cohésion entre les TFL, les “*Joint Intelligence Centers*” devant être généralisées et les “*Joint Decision Centers*” devant être créées.

### III.6.6. **L'OCAM**

97. L'OCAM a un rôle de *leader* dans le domaine de l'analyse de la menace et il doit conserver son indépendance. La législation et la réglementation relatives à l'OCAM doivent également être adaptées en fonction des précédentes extensions de compétences.

Afin d'éviter la surabondance d'informations et de ne pas passer à côté d'informations utiles, la notion d'information “pertinente” mérite d'être précisée.

La banque de données commune doit être assortie d'un système de “flagging” global en vue de soutenir la coordination et la collaboration entre les services.

Ces recommandations doivent encore être affinées sur la base des options qui seront acceptées concernant la gestion de l'information (*infra*, IV.).

### III.6.7. **Un ancrage légal de l'interaction entre la TFN, la TFL et la CSIL**

98. La commission d'enquête propose, sur la base notamment des expériences acquises, d'ancrer dans la loi la TFN, les TFL et les CSIL ainsi que leur interaction. Les TFL et les CSIL continuent à exercer leurs compétences aussi longtemps que celles-ci ne sont pas exercées par les *Joint Intelligence Centers*.

La TFL et la CSIL sont dirigées au niveau local mais l'interaction avec la TFN et l'appui offert par cette dernière peuvent être réorientés et redéfinis. Les CSIL devraient par ailleurs bénéficier d'un budget structurel.

La commission d'enquête insiste pour qu'une CSIL soit créée dans toutes les communes (distinctes ou prises sur une base *supra* locale), même s'il s'agit provisoirement d'un concept “dormant”, en l'absence d'éléments de radicalisation ou de menace terroriste imminentes. Eu égard à la menace actuelle et au retour attendu des FTF, il est crucial que chaque commune soit au moins préparée à d'éventuels problèmes.

La création de CSIL *supra* locales est à encourager pour les petites communes, à condition que la position de chaque bourgmestre reste ancrée au niveau de sa commune.

Ook de bovenlokale samenwerking tussen LIVC's moet worden verduidelijkt en aangemoedigd en dit op basis van de beste praktijken. De bestaande richtlijnen moeten beter geïntegreerd en waar nodig worden aangevuld en verfijnd.

Uitgaande van de goede praktijken die nu hun waarde hebben bewezen, moet werk worden gemaakt van geharmoniseerde werkingsregels (met bijzondere aandacht voor de informatiehuishouding en het beroepsgeheim, en dit mede op basis van recente wetwijzigingen).

De hoorzittingen hebben ook aangetoond dat er behoefte is aan meer onderlinge coördinatie<sup>93</sup>.

Ook moeten de in de richtlijnen aangegeven ambities, aangepast en zo nodig worden bijgesteld, mede op basis van de inmiddels opgedane ervaringen. Zo wordt aanbevolen om niet zozeer te focussen op “deradicalisering” maar veeleer op “*desengagement*” en om ook liever te spreken in termen van “*alternative -narrative*” dan van “*counter*<sup>94</sup>-*narrative*”<sup>95</sup>.

### III.6.8. *Opvolging van beslissingen federaal parket via de LTF*

99. De onderzoekscommissie is van oordeel dat bij de seponering van dossiers over terroristische misdrijven, het federaal parket het arrondissementeel parket systematisch moet inlichten. Het behoort dan aan dit parket om de noodzaak voor eventuele navolgende maatregelen via de LTF aan de bevoegde autoriteiten en diensten voor te leggen. In voorkomend geval bepaalt het OCAD het dreigingsniveau voor deze persoon.

<sup>93</sup> Hoorzitting met de heer Olivier Vanderhaegen, mevrouw Jessika Soors en de heer Alexander Van Leuven (deradicaliseringsambtenaren), 6 maart 2016.

<sup>94</sup> Dit woord roept tegenstelling tussen partijen op en versterkt het wij-zij debat.

<sup>95</sup> Hoorzitting met de heer Olivier Vanderhaegen, mevrouw Jessika Soors en de heer Alexander Van Leuven (deradicaliseringsambtenaren), 6 maart 2016.

De même, la coopération *supra* locale entre les CSIL doit être clarifiée et encouragée sur la base des meilleures pratiques. Les directives existantes doivent être mieux intégrées et, là où c'est nécessaire, être complétées et peaufinées.

Sur la base des bonnes pratiques qui ont à présent prouvé leur valeur, il y a lieu d'harmoniser les règles de fonctionnement (en accordant une attention particulière à la gestion de l'information et au secret professionnel et ce, sur la base notamment des modifications législatives récentes).

Les auditions ont également montré qu'une coordination accrue est nécessaire<sup>93</sup>.

Les ambitions affichées dans les directives doivent également être adaptées en fonction de l'expérience acquise dans l'intervalle. Il est ainsi recommandé de ne plus tellement se focaliser sur la “*déradicalisation*” mais plutôt sur le “*désengagement*” et également de parler de préférence en termes de “*alternative -narrative*” plutôt que de “*counter*<sup>94</sup>-*narrative*”<sup>95</sup>.

### III.6.8. *Suivi des décisions du parquet fédéral par le biais de la TFL*

99. La commission d'enquête estime que le parquet fédéral doit informer systématiquement le parquet d'arrondissement en cas de classement sans suite de dossiers concernant des infractions terroristes. Il appartiendra à ce dernier d'interroger les autorités et services compétents, par l'intermédiaire de la TFL, sur la nécessité de prendre d'éventuelles mesures supplémentaires. L'OCAM déterminera le cas échéant le niveau de la menace concernant l'intéressé.

<sup>93</sup> Audition de M. Olivier Vanderhaegen, Mme Jessika Soors et M. Alexander Van Leuven (fonctionnaires de déradicalisation), du 6 mars 2016.

<sup>94</sup> Ce mot évoque une opposition entre les parties et renforce le débat axé sur le repli communautaire.

<sup>95</sup> Audition de M. Olivier Vanderhaegen, Mme Jessika Soors et M. Alexander Van Leuven (fonctionnaires de déradicalisation), du 6 mars 2016.

## HOOFDSTUK IV. — DE INFORMATIEHUISHOUDING

### IV.1. Algemeen

1. De aanpak van islamitisch extremisme, geweldadige radicalisering en extremisme impliceert dat de diensten, met het oog op een gepast preventief en repressief optreden, over een uitstekende informatiepositie beschikken.

Heel wat van de aspecten die hier aan bod komen, hebben ook organisatorische en functionele aspecten en komen ook later in andere hoofdstukken aan bod.

2. Om een beter inzicht te krijgen in de problematiek van de informatiepositie van de respectieve inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie en justitie over de daders van de aanslagen in Parijs en in Brussel werden meerdere hoorzittingen gewijd aan een aantal concrete casussen. Deze casussen werden geselecteerd op basis van de rapporten van het Comité P en andere informatie die de onderzoekscommissie heeft bekomen.

De hoorzittingen waren aanleiding tot het soms bevestigen van de eerder gedane vaststellingen, maar in een aantal concrete gevallen werden door de respectieve diensten ook waardevolle elementen à décharge aangebracht.

Het verwerven, het verzamelen, het analyseren en het exploiteren van informatie komen in dit hoofdstuk herhaaldelijk aan bod.

De onderzoekscommissie neemt akte van het feit dat er de jongste jaren, en zeker na de aanslagen in België en in Parijs, heel wat initiatieven zijn genomen om de informatiehuishouding te versterken.

De diensten zelf zijn zich meestal bewust van het belang van een goede informatiepositie. Dit belet evenwel niet dat er ook een aantal tekortkomingen aan het licht werden gebracht.

De onderzoekscommissie werd voornamelijk geconfronteerd met de volgende belangrijke vaststellingen die de volledige informatiehuishouding overheersen, zijnde:

- het ontbreken van een globale (federale en lokale) visie en strategie;
- een gefractioneerde strategie;

## CHAPITRE IV. — LA GESTION DES INFORMATIONS

### IV.1. Généralités

1. La lutte contre l'extrémisme islamique, la radicalisation violente et l'extrémisme implique que les services disposent d'une excellente position d'information en vue d'une intervention préventive et répressive appropriée.

De nombreux aspects évoqués en l'occurrence présentent également des facettes organisationnelles et fonctionnelles et seront également abordés ultérieurement dans d'autres chapitres.

2. Afin de pouvoir mieux appréhender la problématique de la position d'information des services de renseignement et de sécurité, de la police et de la justice concernant les auteurs des attentats de Paris et de Bruxelles, plusieurs auditions ont été consacrées à un certain nombre de cas concrets. Ces cas ont été sélectionnés sur la base des rapports du Comité P et d'autres informations que la commission d'enquête a obtenues.

Les auditions ont parfois confirmé des constats faits précédemment, mais dans certains cas concrets, les services respectifs ont également apporté de précieux éléments à décharge.

L'obtention, la collecte, l'analyse et l'exploitation d'informations sont abordées à diverses reprises dans le présent chapitre.

La commission d'enquête prend acte du fait que ces dernières années – et certainement après les attentats commis en Belgique et à Paris –, de nombreuses initiatives ont été prises en vue de renforcer la gestion de l'information.

Les services sont généralement conscients de l'importance d'une bonne position d'information. Un certain nombre de manquements ont toutefois également été mis en évidence.

La commission d'enquête a fait trois constats principaux concernant l'ensemble de la gestion de l'information, à savoir:

- l'absence de vision et de stratégie globales (au niveau fédéral et local);
- une stratégie fractionnée;

- een toenemende “infobesitas”;
- een wildgroei van gegevensbanken;
- te weinig kwaliteitszorg bij het verder behandelen van de informatie;
- een gebrek aan voldoende analysecapaciteit en het ontbreken van een uniform, performant en flexibel analysesysteem voor de misdrijfanalisten;
- het nog veel “hokjes denken” en een cultuur<sup>1</sup> waarbij informatiedelen nog steeds niet centraal staat, niet enkel tussen de diensten die actief zijn op het gerechtelijke domein en het domein van de bestuurlijke politie, maar ook tussen de federale en de lokale politie;
- de weinig professionele en inefficiënte verwerkingsprocessen waarbij informatie door de diensten en bij overdracht naar andere diensten of partners nog manueel moet worden gevat.

3. Het is duidelijk dat de daders van de aanslagen in Parijs en in Brussel waarvan de commissie het dossier heeft onderzocht (de gebroeders Abdeslam en de gebroeders El Bakraoui, Atar), allemaal vroeg of laat in aanraking zijn geweest met de politie of het gerecht. De politie, het openbaar ministerie, het gerecht en de inlichtingendiensten beschikten, zowel uit het binnenland als uit het buitenland, over heel wat concrete informatie die niet altijd optimaal werd geëxploiteerd en niet heeft geleid tot het tijdig onderkennen van de dreiging voor aanslagen.

4. Op het gebied van informatiebeheer stootte de onderzoekscommissie op diverse pijnpunten: richtlijnen werden niet altijd nauwgezet opgevolgd (PV's, RIR's, RAR's), informatie bereikte niet altijd de juiste bestemming (bijvoorbeeld DJSOC Terro deelt informatie niet altijd met de lokale politie of met andere diensten zoals het Fugitive Active Search Team (FAST)), informatie van militairen op straat wordt niet optimaal en soms helemaal niet behandeld en veel diensten worden overspoeld met informatie (“infobesitas”).

Controleprocedures ontbreken meestal.

- une surinformation accrue;
- l'abondance des banques de données;
- trop peu d'attention accordée à la qualité lors du traitement ultérieur de l'information;
- une capacité d'analyse insuffisante et l'absence de système d'analyse uniforme, performant et flexible pour les analystes criminels;
- un cloisonnement encore important et une culture<sup>1</sup> dans laquelle le partage de l'information n'occupe toujours pas une place centrale, et ce, non seulement entre les services actifs dans le domaine judiciaire et le domaine de la police administrative, mais aussi entre la police fédérale et la police locale;
- des processus de traitement inefficaces et peu professionnels, de sorte que les informations doivent encore être traitées manuellement par les services et dans le cadre de la communication à d'autres services ou partenaires.

3. Il est clair que les auteurs des attentats de Paris et de Bruxelles dont la commission a examiné le dossier (les frères Abdeslam et les frères El Bakraoui, Atar), ont tous eu, tôt ou tard, des démêlés avec la justice ou la police. La police, le ministère public, la justice et les services de renseignement disposaient de nombreuses informations concrètes provenant tant de Belgique que de l'étranger qui n'ont pas toujours été exploitées de manière optimale et n'ont pas permis d'identifier à temps la menace d'attentat.

4. En ce qui concerne la gestion des informations, la commission d'enquête a relevé différents problèmes: les directives n'étaient pas toujours suivies scrupuleusement (PV, RIR, RAR), les informations n'arrivaient pas toujours chez le bon destinataire (par exemple, la DJSOC Terro ne partage pas toujours les informations avec la police locale ou d'autres services comme la Fugitive Active Search Team (FAST)), les informations recueillies par les militaires déployés dans les rues ne sont pas traitées de manière optimale, voire pas du tout et de nombreux services sont submergés d'informations (infobésité).

Les procédures de contrôle font généralement défaut.

<sup>1</sup> Ook mede het gevolg van de vele lekken.

<sup>1</sup> Due notamment aux nombreuses fuites.

Deze vaststellingen zijn niet nieuw en werden al eerder door het Vast Comité P gemaakt<sup>2</sup>.

5. De verschillende diensten (OCAD, politie, VSSE, ADIV, gerecht) hebben eigen gegevensbanken die niet altijd met elkaar verbonden zijn. Binnen de diensten (politie) zelf is er ook een wildgroei aan gegevensbanken. Dit heeft voor gevolg dat dezelfde informatie op verschillende plaatsen en tijdstippen gevat moet worden met risico op vertraging en fouten.

6. Ondanks de beschikbare informatie, de verschillende kansen en het harde werk van de politie- en veiligheidsdiensten werden een aantal daders door het openbaar ministerie, de politie en de inlichtingendiensten onvoldoende intensief opgevolgd. De onderzoekscommissie heeft in een aantal dossiers (gebroeders Abdeslam, gebroeders El Bakraoui) kunnen vaststellen dat er meer mogelijkheden waren om beter samen te werken en navolgende onderzoeken te voeren (*infra*, V. en VI.).

7. Soms was dit te wijten aan capaciteitsproblemen, maar uit de hoorzittingen over een aantal concrete dossiers is gebleken dat de informatieoverdracht niet altijd optimaal heeft gefunctioneerd en dat daardoor kansen werden gemist (ook na het sepot van een dossier) om gezamenlijk tot betere resultaten te komen.

8. Zoals geïllustreerd in hoofdstuk II, stelt de onderzoekscommissie vast dat er inzake informatiehuishouding heel wat circulaire uitgaande van de bevoegde ministers en/of de procureurs-generaal en interne richtlijnen binnen de diensten werden verspreid. Dit heeft voor gevolg dat op het terrein meerdere richtlijnen geconsulteerd moeten worden. De vraag rijst dan ook of deze richtlijnen elkaar niet overlappen, niet te gedetailleerd zijn en regelmatig geactualiseerd worden. Zeker is dat we nu al van een "regelbesitas" te kunnen spreken. Naast de complexiteit van de regelgeving zijn ook bepaalde aspecten van de informatiehuishouding aan bod gekomen waarbij sprake is van onduidelijkheden en hiaten in de regelgeving.

Ces constats ne sont pas neufs. Ils avaient déjà été épinglés par le Comité P<sup>2</sup>.

5. Les différents services (OCAM, police, VSSE, SGRS, justice) ont leurs propres banques de données et celles-ci ne sont pas toujours interconnectées. Au sein des services eux-mêmes (police), il y a aussi une prolifération de banques de données. Il en résulte que la même information doit être saisie à différents endroits et à différents moments, ce qui entraîne un risque de retard et d'erreur.

6. En dépit des informations disponibles, des différentes occasions qui se sont présentées et du travail acharné des services de police et de sécurité, un certain nombre d'auteurs n'ont pas été suivis de manière assez intensive par le ministère public, la police et les services de renseignement. La commission d'enquête a pu constater que dans certains dossiers (frères Abdeslam, frères El Bakraoui), il aurait été possible de mieux coopérer et de procéder à des enquêtes subséquentes (*infra*, V et VI).

7. Il est ressorti des auditions relatives à certains dossiers concrets que la transmission des informations n'a pas toujours fonctionné de manière optimale – parfois en raison de problèmes de capacité –, si bien que des occasions ont été manquées (y compris après le classement d'un dossier) de parvenir ensemble à obtenir de meilleurs résultats.

8. Ainsi qu'il est illustré au chapitre II, la commission d'enquête constate qu'en matière de gestion de l'information, de nombreuses circulaires émanant des ministres compétents et/ou des procureurs généraux, ainsi que des directives internes, ont été diffusées au sein des services. Ceci a pour conséquence que, sur le terrain, les services concernés doivent consulter plusieurs directives. On peut dès lors se demander si ces directives consignes ne se chevauchent pas, si elles ne sont pas trop détaillées et si elles sont régulièrement mises à jour. Ce qui est certain, c'est que l'on peut d'ores et déjà parler d'une "indigestion" de règles. Outre la complexité de la réglementation, certains aspects de la gestion de l'information ont été évoqués et ont fait apparaître des imprécisions et des lacunes dans la réglementation.

<sup>2</sup> Zie: Eindverslag van het Vast Comité P over de aard en de kwaliteit van het werk van de politie in het strafdossier betreffende de moord op Annick VAN UYTSEL en over de wijze waarop met de beschikbare informatie over Ronald JANSSEN werd omgegaan, 23 december 2010.

<sup>2</sup> Voir le rapport final du Comité permanent P sur la nature et la qualité du travail effectué par la police dans le dossier pénal relatif au meurtre d'Annick VAN UYTSEL et sur la manière dont les informations disponibles au sujet de Ronald JANSSEN ont été exploitées, 23 décembre 2010.

De onderzoekscommissie maakt zich zorgen over de vraag hoe operationele leidinggevend en de politiemensen op straat al deze regelgeving kunnen toepassen.

9. Een veel gehoord probleem is de over-juridisering. Bepaalde zaken en informatie komen te snel in het gerechtelijk circuit terecht. Dergelijke handelswijze overbelast het gerechtelijk systeem, ondermijnt het onderling vertrouwen en beperkt de rol die is weggelegd voor de inlichtingendiensten en de mogelijkheden tot “disruptie”<sup>3</sup> (zie ook *infra*, VIII.).

10. De vraag rees ook herhaaldelijk, maar bleef meestal onbeantwoord, wie in het algemeen de prioriteiten stelt en in welke mate het belang van het gerechtelijk onderzoek de andere activiteiten domineert.

Er bestaan veel coördinatiemechanismen en er is uitvoerig overleg op meerdere fronten. De onderzoekscommissie meent dat dit de onderlinge samenhang schaadt.

11. Uiteraard is de informatiehuishouding het product van de organisatie en de werking van de diensten (politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, OCAM, ...).

12. Binnen de politie is de strategie gebaseerd op excellente politiezorg, op het concept “*Intelligent led policing*” en op de gemeenschapsgerichte politiezorg (*community policing*)<sup>4</sup>.

13. Er is nog geen echte cultuur van het delen van informatie. Men houdt zich meestal aan de formele verplichtingen. De onderzochte casussen getuigen van een grote terughoudendheid bij het delen van informatie, bijvoorbeeld tussen de federale (DJSOC Terro en de FGP Brussel, tussen OA3 en FAST, ...) en de lokale politie, maar ook met andere diensten zoals het OCAM en de VSSE en omgekeerd. Dit kon in een aantal gevallen worden gerechtvaardigd (omwille van privacywetgeving, geheim van het onderzoek en afscherming van bronnen) maar vaak ook niet.

Ongeveer vijftien jaar na de politiehervorming, die er onder meer op gericht was een vlottere samenwerking en informatiedeling te bewerkstelligen, blijven er schotten bestaan die een geïntegreerde informatiehuishouding binnen de politie in de weg staan.

<sup>3</sup> Zijnde het in een vroeg stadium verstoren van radicalisering en groeiend extremisme.

<sup>4</sup> Bruggeman, W., Van Branteghem, J.M. en van Nuffel, D., Naar een excellente politiezorg, Politeia, 2007.

La commission d'enquête s'inquiète de savoir comment toute cette réglementation peut être appliquée par les dirigeants opérationnels et les policiers déployés sur le terrain.

9. Un problème souvent évoqué est celui de la “sur-judiciarisation”. Certaines affaires et informations se retrouvent trop rapidement dans le circuit judiciaire. Une telle approche entraîne une surcharge du système judiciaire, mine la confiance réciproque et limite le rôle confié aux services de renseignement ainsi que les possibilités de “disruption”<sup>3</sup>. (voir également *infra*, VIII.).

10. La question de savoir qui fixe généralement les priorités et dans quelle mesure l'intérêt de l'enquête judiciaire prime sur les autres activités a été maintes fois posée mais est demeurée le plus souvent sans réponse.

Il existe de nombreux mécanismes de coordination et une concertation poussée sur plusieurs fronts. La commission d'enquête estime que cela porte atteinte à l'interdépendance.

11. La gestion de l'information est bien évidemment le produit de l'organisation et du fonctionnement des services (police, services de sécurité et de renseignement, OCAM,...).

12. La stratégie de la police repose sur le principe de l'excellence dans la fonction de police, sur le concept d’*“Intelligent led policing”* et sur la fonction de police orientée vers la communauté (*community policing*)<sup>4</sup>.

13. Il n'existe pas encore de véritable culture de partage des informations. Les services s'en tiennent généralement aux obligations formelles. Les cas examinés font apparaître une grande réticence en matière de partage des informations, entre par exemple la police fédérale (DJSOC Terro et la PJF de Bruxelles, entre DR3 et FAST, ...) et la police locale, mais également avec d'autres services comme l'OCAM et la VSSE, et inversement. Ces réticences pouvaient s'expliquer dans certains cas (sur base de la législation relative à la protection de la vie privée, du secret de l'enquête et de la protection des sources), mais elles sont difficiles à justifier dans beaucoup d'autres.

Près de quinze ans après la réforme des polices, qui visait notamment à améliorer la collaboration et le partage des informations, force est de constater qu'il existe toujours des cloisons empêchant une gestion intégrée de l'information au sein de la police.

<sup>3</sup> C'est-à-dire le fait de perturber à un stade précoce le processus de radicalisation et la montée de l'extrémisme.

<sup>4</sup> Bruggeman, W., Van Branteghem, J.M., et van Nuffel, D., *Naar een excellente politiezorg*, Politeia, 2007.

14. De functionele opsplitsing tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke politie en dus ook van informatie genereert bijkomende spanningsvelden<sup>5</sup>. De oorspronkelijke voorstellen van het optimalisatieproject werden deels opgenomen in de wet van 26 maart 2014 houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten en de vraag blijft dus open of er bijkomende maatregelen nodig zijn.

15. Echte onwil om samen te werken, werd evenwel niet vastgesteld. Wel bleek dat heel wat concrete initiatieven beperkt bleven tot mondelinge afspraken. Nu al kan worden gesteld dat het aan te bevelen is om deze afspraken schriftelijk te bevestigen.

De scheiding tussen de federale en de lokale politie vormt een spanningsveld binnen de informatiehuishouding en lokale korpsen verzelfstandigen steeds meer omdat de federale politie vaak wegens capaciteitsproblemen niet in staat is om de verwachte adequate steun te verlenen. Ook de zware operationele druk en de verschillende en vaak beperkte budgettering dragen hiertoe bij. Inspanningen blijven nodig om het geïntegreerde karakter van de Belgische politie te waarborgen.

16. Een derde spanningsveld betreft het zogenaamde “*over- and under policing*”: er moet permanent gewaakt worden over een minimale informatievoorziening maar niet op een overdreven niveau (bijvoorbeeld juridisering). Informatie moet met respect voor de democratische waarden worden ingezameld en verwerkt. Het “*community policing*”-model biedt de beste garantie voor een democratisch verantwoorde en kwaliteitsvolle informatiehuishouding.

17. Door de hoeveelheid van informatie bestaat het gevaar – en dit bleek ook uit de onderzochte casussen – dat essentiële informatie wordt ondergesneeuwd waardoor op de verschillende niveaus niet de gepaste maatregelen werden genomen. Daarnaast werd duidelijk dat ook de toegankelijkheid van de informatie problemen stelde, enerzijds door technische onvolmaaktheden en problemen en anderzijds door de overdreven beperkingen en een te grote behoudsgezindheid op individueel (cultuurprobleem, onkunde, individuele machtigingen..) en structureel vlak.

14. La division fonctionnelle opérée entre la police administrative et la police judiciaire et, par corollaire, la division des informations provoquent des tensions supplémentaires<sup>5</sup>. Les propositions initiales du projet d’optimisation ont été partiellement reprises dans la loi du 26 mars 2014 portant mesures d’optimisation des services de police et la question de savoir si des mesures additionnelles sont nécessaires reste donc sans réponse.

15. Aucune volonté réelle de ne pas coopérer n’a toutefois été constatée mais il est apparu, en revanche, que de nombreuses initiatives concrètes n’allaient pas au-delà d’accords verbaux. Il peut déjà être indiqué qu’il est souhaitable que ces accords soient confirmés par écrit.

La séparation opérée entre la police fédérale et la police locale constitue une source de tensions dans le cadre de la gestion de l’information et les corps locaux s’autonomisent de plus en plus, en raison du fait que la police fédérale n’est souvent pas en mesure d’apporter le soutien adéquat attendu par suite de problèmes de capacité. La pression opérationnelle élevée et les budgets différents et souvent limités contribuent également à renforcer ce phénomène. Il faut continuer à faire des efforts pour garantir le caractère intégré de la police belge.

16. Une autre zone de tension concerne la notion de “*over- and under policing*”: il convient de veiller en permanence à assurer une diffusion minimale de l’information mais pas à un niveau excessif (exemple: judiciarisation). Les informations doivent être collectées et traitées dans le respect des valeurs démocratiques. Le modèle de la “*community policing*” offre la meilleure garantie d’une gestion de l’information démocratiquement fondée et de qualité.

17. Compte tenu de la quantité d’informations, le risque existe – et l’existence de ce risque est également apparue lors de l’examen des cas traités – que certaines informations essentielles soient noyées dans la masse et que les mesures adéquates ne soient dès lors pas prises aux différents niveaux. En outre, il est apparu que l’accessibilité des informations posait également certains problèmes, d’une part en raison d’imperfections et de problèmes techniques et, d’autre part, en raison de limitations excessives et d’un trop grand conservatisme au niveau individuel (problèmes culturels, manque de compétence, habilitations individuelles, etc.), ainsi que sur le plan structurel.

<sup>5</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016.

<sup>5</sup> Audition de Mme Catherine de Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016.



18. Veel aandacht ging naar de informatiehuishouding binnen de geïntegreerde politie in het algemeen en bij de federale gerechtelijke politie in het bijzonder (bijvoorbeeld het versterken of afbouwen van de centrale diensten ingevolge de wet van 26 maart 2014 houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten). De optimalisatiewet legt – in het verlengde van de zesde Staatshervorming en de hervorming van de gerechtelijke arrondissementen – duidelijk, ook wat de informatiehuishouding betreft, de klemtoon op het provinciaal niveau<sup>6</sup>. In het bijzonder heeft artikel 105, §§ 10 en 11, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, dat vijf van de veertien gedeconcentreerde FGP's, met name Brussel, Luik, Charleroi/Bergen, Oost-Vlaanderen en Antwerpen, belast met een bijzonder takenpakket, waaronder terrorisme, een belangrijke impact op de informatiehuishouding. Deze maatregel werd nog niet volledig in de bestaande richtlijnen geconcretiseerd.

19. De informatiehuishouding wordt bovendien binnen de federale gerechtelijke politie sterk beïnvloed door het zogenaamde functioneringsmodel<sup>7</sup>. Dit functioneringsmodel kwam, volgens directeur-generaal van de gerechtelijke politie, tot stand na uitgebreide consultatie en medewerking van de mandatarissen van de gerechtelijke politie (Dirjuds), van de gedeconcentreerde gerechtelijke directies (FGP), de directies van de centrale directies en de leden van het Directiecomité DGJ.

Dit functioneringsmodel is vernieuwend ten opzichte van het vorige model in de zin dat:

— een belangrijke verantwoordelijkheid wordt toegekend aan de mandatarissen van de gedeconcentreerde gerechtelijke directies (FGP's) die samen met de directeur-generaal in overleg met de centrale directies (*policy cycle*) het beleid bepalen;

— de richtsnoeren met betrekking tot de functionele verbanden tussen de centrale en de gedeconcentreerde componenten worden vastgelegd<sup>8</sup>.

Dit model werd echter doorkruist door het grote aantal en volume van de te behandelen dossiers. Indien dit model wordt gewijzigd (*infra*, VI.), moet ook het informatiemodel worden aangepast.

20. Classificatie, de-classificatie en het beginsel van “de derde partij of het derde land” blijven het delen van informatie beïnvloeden. De vraag rijst hierbij of

<sup>6</sup> Behoudens LCCV, RCCU en FCCU.

<sup>7</sup> Schriftelijk antwoord van de heer Claude Fontaine, directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, op een vraag van de onderzoekscommissie (september 2016).

<sup>8</sup> *Ibid.*

18. Une grande attention a été accordée à la gestion des informations au sein de la police intégrée en règle générale et de la police judiciaire fédérale en particulier (exemple: renforcement ou démantèlement des services centraux en vertu de la loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimisation des services de police). La loi d'optimisation met clairement l'accent – dans le prolongement de la sixième réforme de l'État et de la réforme des arrondissements judiciaires – sur le niveau provincial, y compris en ce qui concerne la gestion de l'information<sup>6</sup>. L'article 105, §§ 10 et 11, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui charge cinq des quatorze PJF déconcentrées – Bruxelles, Liège, Charleroi/Mons, Flandre orientale et Anvers – d'un ensemble de tâches particulier, notamment en matière de terrorisme, a un impact important sur la gestion de l'information. Cette mesure n'a pas encore été pleinement concrétisée dans les directives existantes.

19. La gestion des informations est en outre fortement influencée, au sein de la police judiciaire fédérale, par le “modèle de fonctionnement”<sup>7</sup>. Ce modèle a été établi, selon le directeur général de la police judiciaire, après une consultation étendue et avec la collaboration des mandataires de la police judiciaire (Dirjuds), des directions judiciaires déconcentrées (PJF), des directions des directions centrales et des membres du comité de direction DGJ.

Ce modèle de fonctionnement est novateur par rapport à l'ancien modèle sur les plans suivants:

— une grande responsabilité est confiée aux mandataires des directions judiciaires déconcentrées (PJF), qui définissent la politique en coopération avec le directeur général et en concertation avec les directions centrales (*policy cycle*);

— les directives concernant les liens fonctionnels entre les composantes centrales et les composantes déconcentrées sont établies<sup>8</sup>.

Ce modèle est toutefois contrecarré par le grand nombre et le volume des dossiers à traiter. Si ce modèle est modifié (*infra*, VI), il conviendra également de modifier le modèle d'information.

20. La classification, la déclassification et le principe “de la tierce partie ou du pays tiers” continue à influencer le partage des informations. La question se pose,

<sup>6</sup> Sauf LCCU, RCCU et FCCU.

<sup>7</sup> Réponse écrite de M. Claude Fontaine, directeur général de la police judiciaire fédérale à une question de la commission d'enquête (septembre 2016).

<sup>8</sup> *Idem.*

alle diensten de regelgeving en praktijken op dezelfde wijze interpreteren. Positief is het feit dat uiteindelijk een “brugsysteem” werd ingevoerd ingevolge het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis “Het informatiebeheer” van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt. De in dit koninklijk besluit uitgewerkte procedures<sup>9</sup> kunnen helpen om, bij het herzien van eerdere regelgeving, tot een compromis te komen.

21. Ingevolge de dreiging en mede door de informatiemaatschappij werd tijdens de hoorzittingen herhaaldelijk gewag gemaakt (te) groot volume aan informatie en van een groeiende “infobesitas”. Dit fenomeen verhoogt de nood om over adequate verwerkingssystemen te kunnen beschikken (wat nu niet altijd het geval is) en om de verwerkingsprocessen efficiënter te organiseren. Bovendien is het belangrijk dat binnen de diensten de informatieflux professioneel wordt ingericht en beheerd. Hieromtrent werden, zoals hierna zal blijken, meerdere anomalieën vastgesteld.

22. Tijdens de hoorzittingen is herhaaldelijk gebleken dat de cultuur, de interne structuur en de werking van de FGP's verschillen en derhalve de onderlinge samenwerking bezwaart. De vraag is dus in welke mate het mandaathouderschap bij sommigen heeft geleid tot het in de war sturen van de hiërarchische verankering. Het mandaathouderschap kan niet worden gezien als een reden om de hiërarchische structuur te ondermijnen.

23. De vijf gespecialiseerde FGP's onderling hebben recent een akkoord afgesloten (dat nadien werd me ondertekend door de directeur-generaal van de algemene directie gerechtelijke politie (DGJ)), waarin zij zelf *de facto* deze nood onderkennen en afspraken hebben gemaakt voor een betere onderlinge samenwerking<sup>10</sup>.

24. Naast de bestaande overlegstructuren werden ook vele initiatieven genomen om de informatieflux tussen de verschillende diensten te optimaliseren<sup>11</sup>. Toch worden deze niet overal in het land gevolgd, ook niet daar waar een gespecialiseerde FGP actief is. Dergelijke initiatieven moeten beoordeeld worden op basis van wederzijdse toegang tot gegevensbanken en het uitwisselen van LO's (verbindingsofficieren).

<sup>9</sup> De informatiefiche en de informatiekaart als basis om informatie te verzamelen en te delen, ook met de bestuurlijke overheden.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld initiatieven (Mou) te Brussel en Bergen tussen de politiediensten en de inlichtingendiensten. Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016.

à cet égard, de savoir si tous les services interprètent la réglementation et les pratiques de la même manière. Il est positif qu'un "pont" ait enfin été prévu par l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* 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. Les procédures élaborées dans cet arrêté royal<sup>9</sup> pourront contribuer à parvenir à un compromis lors de la révision de la réglementation antérieure.

21. Compte tenu de la menace et en raison, notamment, de la nature de la société de l'information, il a été fait état, à plusieurs reprises, au cours des auditions, d'un volume (trop) important d'informations et d'une forme croissante d'"infobésité". Ce phénomène accroît la nécessité de disposer de systèmes de traitement adéquats (ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui) et d'organiser plus efficacement les processus de traitement. De plus, il importe que le flux d'informations soit organisé et géré de façon professionnelle au sein des services. Sur ce plan, comme nous l'indiquerons plus bas, plusieurs anomalies ont été constatées.

22. Au cours des auditions, il est apparu à maintes reprises que la culture, la structure interne et le fonctionnement des PJF diffèrent et que cela entrave la coopération entre celles-ci. La question est donc de savoir dans quelle mesure, pour d'aucuns, la fonction à mandat a conduit à brouiller le cadre hiérarchique. La fonction à mandat ne peut être considérée comme un prétexte pour miner la structure hiérarchique.

23. Les cinq PJF spécialisées ont récemment conclu un accord (qui a par la suite été cosigné par le directeur général de la direction générale de la police judiciaire (DGJ)), dans lequel elles reconnaissent elles-mêmes *de facto* ce besoin et se sont mis d'accord sur une meilleure coopération mutuelle<sup>10</sup>.

24. Outre les structures de concertation existantes, de nombreuses initiatives ont également été prises afin d'optimiser le flux d'informations entre les différents services<sup>11</sup>. Cependant, celles-ci ne sont pas suivies partout dans le pays, même là où une PJF spécialisée est active. De telles initiatives doivent être appréciées à l'aune de l'accès réciproque aux banques de données et de l'échange d'OL (officiers de liaison).

<sup>9</sup> La fiche d'information et la carte d'information comme base pour collecter et partager des informations, aussi avec les autorités administratives.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Cf. par exemple les initiatives à Bruxelles et dans le Hainaut – notamment à Mons – entre les services de police et les services de renseignement. Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016.

25. Ook viel op dat de procedures voor de signalering van personen in het kader van de opvolging van radicalisme, *foreign terrorist fighters* (FTF) en haatpredikers op korte termijn vier maal vervangen werd (de laatste nota DGJ/2016/8251 dateert van 22 augustus 2016). Het is daarenboven ook niet duidelijk of deze nota enkel geldt voor de diensten van de federale gerechtelijke politie of ook voor andere diensten van de federale politie en voor de lokale politiediensten?

Hetzelfde geldt trouwens voor het researchmanagement (validering van nieuwe onderzoeken, gewijzigde procedure) dat het voorwerp uitmaakt van de nota FGP 25-08-2015.

26. De onderzoekscommissie stelt vast dat er bij de respectieve diensten onvoldoende kwalitatieve en kwantitatieve HUMINT "*human intelligence*" voorhanden is om optimaal te kunnen werken. Veelal ontbreekt ook de technische ondersteuning om dit geheel of gedeeltelijk te compenseren zeker nu steeds meer gebruik wordt gemaakt van contrastrategieën in hoofde van diegenen die acties plannen en/of voorbereiden. Daar waar bijvoorbeeld het uitlezen van telefoon- en computerbestanden een beduidende meerwaarde oplevert voor de informatiepositie van de betrokken diensten, stuit dit vaak op door de daders van de aanslagen genomen tegenmaatregelen<sup>12</sup>. In het verlengde hiervan wordt de *OSINT-open source intelligence* steeds weer als belangrijk maar ook als problematisch<sup>13</sup> geduid. Dit is trouwens niet enkel een technisch probleem maar illustreert ook de nood aan meer coördinatie tussen de diensten.

27. Hierna wordt telkens de toepasselijke regelgeving aangegeven om vervolgens de vastgestelde problemen (systemisch of occasioneel) te duiden. Er werd gekozen om eerst de informatieproducten, de systemen en de diensten te bespreken om daarna algemene conclusies te trekken en de (falende) interacties tussen de verschillende diensten te becommentariëren.

25. Il est également apparu que la procédure de signalement de personnes dans le cadre du suivi du radicalisme, des *foreign terrorist fighters* (FTF) et des prédicateurs de haine a été remplacée quatre fois en peu de temps (la dernière note DGJ/2016/8251 date du 22 août 2016). En outre, on ne voit pas clairement non plus si cette note s'applique aux seuls services de la police judiciaire fédérale ou si elle s'applique aussi aux autres services de la police fédérale et aux polices locales.

Il en va d'ailleurs de même pour le management de recherche (validation de nouvelles enquêtes, procédure modifiée) qui fait l'objet de la note FGP 25-08-2015.

26. La commission d'enquête constate que les services respectifs ne disposent pas d'une quantité et d'une qualité suffisantes d'HUMINT ("*human intelligence*") pour pouvoir fonctionner de façon optimale. Souvent aussi, le support technique fait défaut pour compenser cela en tout ou en partie, certainement aujourd'hui que l'on utilise de plus en plus des contre-stratégies dans le chef de ceux qui planifient et/ou préparent des actions. Si l'analyse du contenu de fichiers téléphoniques et informatiques représente une plus-value significative pour la position d'information des services concernés, celle-ci se heurte souvent aux contre-mesures prises par les auteurs des attentats<sup>12</sup>. Dans cette perspective, la *open-source-intelligence-OSINT* est systématiquement considérée comme importante mais aussi comme source de problèmes<sup>13</sup>. Ce n'est d'ailleurs pas seulement un problème technique, cela illustre également le besoin de coordination entre les services.

27. Ci-après on indiquera systématiquement la réglementation applicable afin d'identifier ensuite les problèmes constatés (de façon systémique ou occasionnelle). Le choix a été fait de d'abord examiner les produits d'information, les systèmes et les services pour ensuite tirer des conclusions générales et commenter les interactions (défaillantes) entre les différents services.

<sup>12</sup> Door bijvoorbeeld het encrypteren van de inhoud van hun communicaties.

<sup>13</sup> Toepassingen zoals WhatsApp, Skype, Telegram messenger, ...

Schriftelijk antwoord van de heer A. Lebouille (25 juli 2016) op een vraag van de onderzoekscommissie.

<sup>12</sup> Par exemple, par l'encryptage du contenu de leurs communications.

<sup>13</sup> Applications comme WhatsApp, Skype, Telegram messenger, ...

Réponse écrite de M. A. Lebouille (25 juillet 2016) à une question de la commission d'enquête.

## IV.2. De politionele informatie

### IV.2.1. De informatiedragers

#### IV.2.1.1. Algemeen

28. Het kwaliteitsvol inrichten van de informatiehuis-houding is voor de politie essentieel. Door de interne organisatie van de politie zijn er twee breuklijnen wat de dragers van informatie betreft, enerzijds tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke zuil en anderzijds tussen de federale (Feedis) en de lokale politie (ISLP).

De ANG heeft tot doel om juist deze breuklijnen te vermijden, maar de praktijk leert dat er teveel “drempels” zijn voor een snelle en optimale informatiedoorstroming.

Uit de ontvangen documentatie en de hoorzittingen blijkt – en dit is een eufemisme – dat er geen sprake is van een performante informatiearchitectuur, noch naar hard-, noch naar software toe.

29. De federale en de lokale politie werken elk met een ander registratiesysteem. Deze systemen ISLP en Feedis moeten – en deze eis is niet nieuw- dringend samengevoegd worden tot één systeem<sup>14</sup> dat zowel door de lokale als door de federale politie gebruikt dient te worden.

Op basis van de MFO-3 zijn de informatiedragers de volgende:

- het PV;
- het RIR;
- het vertrouwelijke verslag;
- de onderzoeks fiche (DOD) die aan de onderzoeker toelaat om een opsporings- of een gerechtelijk onderzoek in de ANG aan te melden;
- de informatiefiche en de informatiekaart voor FTF's.

30. De ANG is de basisgegevensbank voor de gehele geïntegreerde politie. De onderzoekscommissie heeft in het bijzonder de informatiesystemen en de informatief flux binnen de algemene directie gerechtelijke politie (DGJ) onderzocht.

<sup>14</sup> Bruggeman, W., Devroe, E. en Easton, M., *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*, Maklu, Panopticon/Libri 4, Antwerpen, 2010, 285 (57).

## IV.2. L'information policière

### IV.2.1. Les supports d'information

#### IV.2.1.1. En général

28. L'organisation de qualité de la gestion de l'information est essentielle pour la police. De par l'organisation interne de la police, il y a deux lignes de fracture en ce qui concerne les supports de l'information, d'une part entre les volets judiciaire et administratif et, d'autre part, entre la police fédérale (FEEDIS) et la police locale (ISLP).

La BNG a pour but de justement prévenir ces lignes de fracture, mais la pratique apprend qu'il y a trop “d'obstacles” à une transmission de l'information rapide et optimale.

Il ressort de la documentation reçue et des auditions que l'on ne peut pas parler – et c'est un euphémisme – d'une architecture de l'information performante, que ce soit au niveau du hardware ou du software.

29. La police fédérale et la police locale utilisent des systèmes d'enregistrement différents. Il est urgent – et cette revendication n'est pas neuve – que ces systèmes ISLP et Feedis soient réunis en un système unique<sup>14</sup> qui devra être utilisé tant par la police locale que par la police fédérale.

En vertu de la MFO-3, les supports d'information sont les suivants:

- le PV;
- le RIR;
- le rapport confidentiel;
- la fiche d'enquête (DOD) qui permet à l'enquêteur de signaler une information ou une instruction judiciaire dans la BNG;
- la fiche et la carte d'information pour les FTF.

30. La BNG est la banque de données de base pour l'ensemble de la police intégrée. La commission d'enquête a en particulier examiné les systèmes d'information et le flux d'informations au sein de la direction générale de la police judiciaire (DGJ).

<sup>14</sup> Bruggeman, W., Devroe, E. et Easton, M., *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*, Maklu, Panopticon/Libri 4, Anvers, 2010, 285 (57).

31. Het Controleorgaan van het politionele informatiebeheer (COC) bevestigde dat er binnen de politiediensten meerdere communicatiesystemen en registers worden bijgehouden, zoals: Feedis PV, Feedis RIR, operationele mail OWA, register briefwisseling (RIO), GES (beheer van de onderzoeken), BEPAD (administratieve rapporten) en het wapenregister (RCA). Daarnaast heeft de cel DR3 van de FGP Brussel een ILP (*intelligence led policing*) tool<sup>15</sup> ontwikkeld, die pas nu met de andere gespecialiseerde FGP's wordt gedeeld.

32. Tijdens de hoorzittingen is gebleken dat niet alle systemen en processen even efficiënt en effectief zijn of ingezet worden en dat de FGP's verschillende systemen en processen hebben ingericht.

Er is dus nood aan meer cohesie en afstemming.

De directeur-generaal van de algemene directie gerechtelijke politie (DGJ), de heer Claude Fontaine, kondigde zelf aan dat hij het ILP- systeem door alle vijf voor terrorisme bevoegde FGP's wil laten gebruiken<sup>16</sup>. Hij pleitte ook voor een maximale horizontale informatieflux tussen de FGP's.

Hetzelfde geldt, nog in sterkere mate, voor de informatieflux tussen de centrale en de gedeconcentreerde diensten van de DGJ en voor de informatieflux tussen de federale en de lokale politie, waardoor belangrijke informatie vaak niet adequaat werden uitgewisseld (lokaal naar federaal, federaal naar lokaal, exploitatie van HIT's in het buitenland ...).

Ook de steun van de DGJ aan andere componenten van de DGJ en aan andere diensten (federaal en lokaal) moet zowel op strategisch (beleidsanalyses) als op tactisch vlak (modi operandi, netwerken, interpreteren van tekenen van radicalisering en groeiende dreiging voor terrorisme, contrastrategieën, ...) worden versterkt.

33. De bestaande praktijken voor contextualisering<sup>17</sup> van dossiers (in het bijzonder binnen de FGP Brussel) kregen tijdens de hoorzitting van de onderzoekscommissie veel aandacht en waren herhaaldelijk het voorwerp

<sup>15</sup> De cel ILP heeft voornamelijk tot taak om de binnenkomende informatie te contextualiseren. Is gebaseerd op de vertrouwelijke COL/10 2005 van het college van de procureurs generaal (FTF).

<sup>16</sup> Schriftelijk antwoord van de heer Claude Fontaine, directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, op een vraag van de onderzoekscommissie (september 2016).

<sup>17</sup> Er moet hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen contextualiserings- en synthese PV's.

31. L'Organe de contrôle de la gestion de l'information policière (COC) a confirmé que plusieurs systèmes de communication et registres coexistent au sein des services de police. On peut citer à cet égard: Feedis PV, Feedis RIR, le mail opérationnel OWA, le registre courrier (RIO), GES (gestion d'enquêtes), BEPAD (rapports administratifs) et le registre des armes (RCA). Par ailleurs, la cellule DR3 de la PJF de Bruxelles a développé un outil ILP (*intelligence led policing*)<sup>15</sup> qui vient tout juste d'être partagé avec les autres polices judiciaires fédérales spécialisées.

32. Il est apparu lors des auditions que tous les systèmes et processus ne sont pas aussi efficaces/utilisés aussi efficacement et que les PJF ont développé des systèmes et processus différents.

Il faut donc un renforcement de la cohésion et une harmonisation accrue.

Le directeur général de la direction générale de la police judiciaire (DGJ), M. Claude Fontaine, a lui-même annoncé son souhait de voir utiliser le système ILP par les cinq PJF compétentes en matière de terrorisme<sup>16</sup>. Il a également plaidé pour un flux d'informations horizontal maximum entre les PJF.

Il en va de même, de façon plus évidente encore, pour le flux d'informations entre les services centraux et déconcentrés de la DGJ et le flux d'informations entre la police fédérale et la police locale. On a pu constater que dans de nombreux cas, des informations importantes n'avaient pas été échangées de façon adéquate (du niveau local vers le niveau fédéral, du niveau fédéral vers le niveau local, exploitation de hits à l'étranger,...).

L'appui apporté par la DGJ à certaines de ses composantes et à d'autres services (au niveau fédéral et local) doit également être renforcé tant au niveau stratégique (analyses stratégiques) qu'au niveau tactique (modi operandi, réseaux, interprétation des signes de radicalisation et de menace croissante en termes de terrorisme, contre-stratégies, ...).

33. Au cours des auditions réalisées par la commission d'enquête, une attention particulière a été consacrée aux pratiques actuelles de contextualisation<sup>17</sup> des dossiers (en particulier au sein de la PJF de Bruxelles),

<sup>15</sup> La cellule ILP a principalement pour mission de contextualiser les informations entrantes. Se fonde sur la circulaire confidentielle COL/10 2005 du collège des procureurs généraux (FTF).

<sup>16</sup> Réponse écrite de M. Claude Fontaine, directeur général de la police judiciaire fédérale, à une question de la commission d'enquête (septembre 2016).

<sup>17</sup> Il y a lieu à cet égard de faire la distinction entre les PV de contextualisation et les PV de synthèse.

van kritiek. De desbetreffende procedures moeten worden gepreciseerd en verbeterd.

Bijkomende aspecten zoals de bescherming van de privacy, het geheim van het onderzoek, het (niet) gedeeld beroepsgeheim, het omgaan met geclassificeerde informatie en het principe van de “derde partij” waren het voorwerp van onduidelijkheden en kritiek.

#### IV.2.1.2. *Processen-verbaal (PV)*

34. Het PV is de voornaamste informatiedrager om informatie over misdrijven aan het openbaar ministerie mee te delen.

De wet geeft geen begripsomschrijving van het PV. Meerdere artikelen van het Wetboek van strafvordering en artikel 15.4° van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA) handelen over het PV.

In het strafrecht is een proces-verbaal “een officiële (authentieke<sup>18</sup>) akte van wettelijk bevoegde officieren of agenten van gerechtelijke politie, die betreffende het bewijzen en het opsporen van misdrijven en hun daders, een chronologisch, nauwkeurig en objectief relaas bevatten van eigen vaststellingen en opsporingen, afgelegde verklaringen en bijkomende inlichtingen”.

PV's worden nog steeds niet geautomatiseerd overgezonden aan de parketten<sup>19</sup>.

Gelet op de capaciteitsproblemen zou juist dit nochtans heel wat capaciteitswinst opleveren.

qui ont fait l'objet de nombreuses critiques. Les procédures en question doivent être précisées et améliorées.

Des aspects supplémentaires comme la protection de la vie privée, le secret de l'enquête, le secret professionnel (non) partagé, la façon de traiter les informations classifiées et le principe de la “tierce partie”, prêtaient à confusion et ont également été critiqués.

#### IV.2.1.2. *Procès-verbaux (PV)*

34. Le PV est le principal support d'information utilisé dans le cadre de la communication au ministère public d'informations relatives à des infractions.

La loi ne définit pas le PV. Plusieurs articles du Code d'instruction criminelle, ainsi que l'article 15.4°, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (LFP), traitent du PV.

En droit pénal, un procès-verbal est un acte officiel (authentique<sup>18</sup>) émanant d'officiers ou d'agents de police judiciaire légalement compétents et qui comporte, en ce qui concerne la preuve et la recherche des infractions et de leurs auteurs, un récit chronologique, précis et objectif de leurs propres constatations et recherches, ainsi que des dépositions et des informations qu'ils ont obtenues.

Les PV ne sont toujours pas envoyés de manière automatisée aux parkets<sup>19</sup>.

Or, une telle communication automatique contribuerait à remédier aux problèmes de capacité existants.

<sup>18</sup> Bockstaele ,M., *Processen –verbaal*, Maklu, Politie Praktijk Boeken, Antwerpen, 2005.

<sup>19</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016.

<sup>18</sup> Bockstaele, M., *Processen-verbaal*, Maklu, *Politie Praktijk Boeken*, Anvers, 2005.

<sup>19</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016.

35. De politieambtenaar maakt in beginsel zelf het PV op<sup>20</sup>. De hiërarchische overste kan het opstellen van een PV niet verbieden maar heeft het recht om het PV na te zien, te doen verbeteren, aan te vullen of anders te formuleren<sup>21</sup>. De in elk korps aangewezen verantwoordelijke functioneel beheerder controleert de PV's.

De door de onderzoekcommissie vastgestelde praktijk waarbij een politieambtenaar anoniem als tipgever optreedt bij een andere (lokale) verbalisant om zo zijn bron af te schermen moet uitzonderlijk blijven en zoveel als mogelijk vermeden te worden (*infra*). Deze praktijk dient voorwerp te zijn van onderlinge afspraken met de informatiebeheerder en dit onder het gezag van de procureur des Konings.

Het daardoor onbekend blijven van de echte bron of tipgever of minstens van een andere bron, geeft aanleiding tot verwarring en tot het onvolledig informeren van de parketmagistraat. Na federaliseren van het dossier is de kans groot dat deze informatie verloren gaat, waardoor navolgende contact met de bron onmogelijk wordt. Het is aangewezen dat, ter afscherming van de bron, de geëigende procedure wordt gebruikt zonder dat de politionele aanbrenner van de informatie anoniem blijft.

### 36. Code 35 / Code 45

Terrorisme gerelateerde PV's krijgen ofwel de code 35 (terrorisme), ofwel de code 45 (informatie). De keuze is dus beperkt. De code 35 catalogeert de betrokken persoon onmiddellijk als verdachte van een terroristsich misdrijf. Deze code houdt ook quasi automatisch een federalisering van het dossier in, hoewel de regelgeving

<sup>20</sup> Zie art. 44/1, § 3, van de wet van 5 augustus op het politieambt: "Wanneer de politiediensten in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie kennis krijgen van persoonsgegevens en informatie die van belang zijn voor de uitoefening van de gerechtelijke politie, stellen zij de bevoegde gerechtelijke overheden daarvan onverwijld, zonder enige beperking en met schriftelijke bevestiging in kennis".  
Art. 44/11/1, van dezelfde wet:

"Elk lid van de politiediensten dat, ofwel willens en wetens persoonsgegevens of informatie achterhoudt die van belang zijn voor de uitoefening van de strafvordering of persoonsgegevens of informatie van bestuurlijke politie die aanleiding kunnen geven tot het nemen van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van personen, van de openbare veiligheid of van de openbare gezondheid achterhoudt, ofwel willens en wetens nalaat de A.N.G. te voeden overeenkomstig artikel 44/7, zal worden gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot zes maanden en een geldboete van zesentwintig tot vijfhonderd euro of met één van die straffen alleen. De bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op dit misdrijf."

<sup>21</sup> Bockstaele, M., *Processen-verbaal*, Maklu, Politie Praktijk Boeken, Antwerpen, 20051997.

35. En principe, le fonctionnaire de police dresse lui-même le PV<sup>20</sup>. Le supérieur hiérarchique ne peut pas interdire la rédaction d'un PV, mais il a le droit de vérifier celui-ci, d'imposer des corrections, de le compléter ou d'en adapter la formulation<sup>21</sup>. Le gestionnaire fonctionnel responsable désigné au sein de chaque corps contrôle les PV.

La pratique dont la commission d'enquête a pris connaissance et qui consiste, pour un fonctionnaire de police, à intervenir en tant qu'indicateur anonyme auprès d'un autre verbalisateur (local) afin de protéger sa source, doit rester exceptionnelle et être évitée autant que possible (*infra*). Cette pratique doit faire l'objet d'accords avec le gestionnaire de l'information, et ce, sous l'autorité du procureur du Roi.

Cette façon de faire, qui permet de maintenir l'anonymat de la véritable source ou de l'indicateur ou à tout le moins d'une autre source, génère la confusion et prive le magistrat du parquet d'une information complète. Le risque de voir cette information se perdre après la fédéralisation du dossier est important; dans ce cas, il devient impossible de maintenir un contact avec la source. Il s'indique que pour protéger la source, il soit fait usage de la procédure appropriée sans que le fonctionnaire de police qui apporte l'information reste anonyme.

### 36. Code 35 / Code 45

Les PV liés au terrorisme reçoivent soit le code 35 (terrorisme), soit le code 45 (information). Le choix est donc limité. Le code 35 catalogue immédiatement la personne concernée comme suspect d'une infraction terroriste. Ce code implique aussi quasi automatiquement une fédéralisation du dossier, bien que la réglementation

<sup>20</sup> Cf. l'art.44/1, § 3, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police: "Lorsque, dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police administrative, les services de police acquièrent la connaissance de données à caractère personnel et d'informations intéressant l'exercice de la police judiciaire, ils en informent sans délai ni restriction, avec confirmation écrite, les autorités judiciaires compétentes".

Art. 44/11/1, de la même loi:

"Tout membre des services de police qui, soit retient sciemment et volontairement des données à caractère personnel ou des informations présentant un intérêt pour l'exécution de l'action publique ou des données à caractère personnel ou des informations de police administrative qui peuvent donner lieu à la prise de mesures indispensables à la protection des personnes, à la sécurité publique ou à la santé publique, ou soit s'abstient sciemment et volontairement d'alimenter la B.N.G. conformément à l'article 44/7 sera puni d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement. Les dispositions du Livre I<sup>er</sup> du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont d'application à cette infraction."

<sup>21</sup> Bockstaele, M., *Processen-verbaal*, Maklu, *Politie Praktijk Boeken*, Anvers, 20051997.

ook ruimte laat voor het verder behandelen ervan op het niveau van het arrondissement.

Politie mensen willen evenwel niet het risico lopen om te onderclassificeren, waardoor soms ook informatie in een PV code 35 wordt gevat wanneer er onvoldoende aanwijzingen zijn om een feit als terroristisch misdrijf te kwalificeren. Dit is trouwens één van de voornaamste oorzaken van de “infobesitas” en de overdreven juridisering. (zie *infra*, VI.)

Bovendien leidt onvoldoende concrete en geëigende informatie, bij gebrek aan bewijs en mede op basis van de hoge werklast bij het federaal parket, tot seponeren (zie *infra*, VI.).

#### IV.2.1.3. Informatierapporten (RIR)

37. De onderzoekscommissie heeft veel aandacht besteed aan het onderzoeken van een aantal gerechtelijke informatierapporten (RIR) en de navolgende acties aansluitend op het opmaken van een RIR. Ook het Vast Comité P heeft in zijn onderzoeksverslag een aantal incidenten i.v.m. RIR's onderzocht en de federale politie heeft hier uitvoering op geantwoord.

38. RIR's maken het voorwerp uit van de MFO-3 (fiche C03)<sup>22</sup> en wat radicalisering en terrorisme betreft van de Nota plan R – Local task force (LTF), alsook van een interne richtlijn “Politie n eel aanpak van FTF 2013”<sup>23</sup>. De bijlage C van deze nota behandelt in het bijzonder het “Beheer van de persoonsgegevens en informatie in verband met radicalisering in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG)”.

Uit de meerdere hoorzittingen is gebleken dat de Nota plan R nog onvoldoende is gekend en dikwijls ook niet in de praktijk wordt toegepast, daar waar deze nota juist de meerwaarde van de MFO-3 inzake radicalisering en terrorisme verder verduidelijkt.

Alleszins kan nu al worden gesteld dat de richtlijnen betreffende RIR's soms onvolledig, vaak te gedetailleerd en te complex zijn waardoor te weinig flexibiliteit wordt geboden aan de uitvoerders. Bovendien kan men de richtlijnen voor het opstellen van RIR's in verband met terrorisme maar volledig interpreteren na het samen lezen en gezamenlijk toepassen van deze drie richtlijnen.

<sup>22</sup> Het opstellen van een RIR is in detail geregeld in de fiche B33 van de MFO-3.

<sup>23</sup> Plan R – Lokale Taskforce – Politie n eel aanpak, nummer CG/2013-3865 en getekend door de commissaris-generaal en door de voorzitter van de Vaste Commissie voor de lokale politie (VCLP).

autorise néanmoins une certaine marge pour l'examen ultérieur du dossier au niveau de l'arrondissement.

Les policiers ne veulent toutefois pas courir le risque de sous-classifier, ce qui les pousse parfois aussi à saisir des informations dans un PV sous le code 35 alors qu'il n'y a pas suffisamment d'indices pour qualifier un fait d'infraction terroriste. Il s'agit du reste d'une des principales causes de l'infobésité et de la juridicisation excessive (voir *infra*, VI).

En outre, l'insuffisance d'informations concrètes et appropriées, faute de preuves et en raison notamment de la charge de travail élevée au parquet fédéral, aboutit à un classement sans suite (cf. *infra*, VI.).

#### IV.2.1.3. Rapports d'information (RIR)

37. La commission d'enquête a accordé beaucoup d'attention à une série de rapports d'information judiciaire (RIR) et aux actions qui ont été entreprises à la suite de l'établissement d'un RIR. Le Comité permanent P a, lui aussi, examiné dans son rapport d'enquête certains incidents liés aux RIR et la police fédérale a fourni une réponse circonstanciée en la matière.

38. Les RIR sont réglés par la directive MFO-3 (fiche C03)<sup>22</sup> et, en ce qui concerne la radicalisation et le terrorisme, par la note Plan R – Task force locale (TFL), ainsi que par une directive interne intitulée “Approche policière des FTF 2013”<sup>23</sup>. L'annexe C de cette note concerne plus particulièrement la “Gestion des données personnelles et des informations relatives à la radicalisation dans la Banque de données nationale générale (BNG)”.

Il ressort des auditions que la note Plan R est encore insuffisamment connue et qu'elle n'est souvent pas appliquée dans la pratique, alors que cette note précise justement la plus-value de la MFO-3 en matière de radicalisation et de terrorisme.

On peut d'ores et déjà constater que les directives relatives aux RIR sont parfois incomplètes mais souvent trop détaillées et trop complexes, ce qui offre trop peu de flexibilité aux personnes appelées à les établir. En outre, il n'est possible d'interpréter complètement les directives relatives à l'établissement des RIR qu'après avoir lu et appliqué conjointement ces trois directives.

<sup>22</sup> L'établissement d'un RIR est réglé en détail dans la fiche B33 de la directive MFO-3.

<sup>23</sup> Plan R – Task force locale – Approche policière, numéro CG/2013-3865, signée par le commissaire général et par le président de la Commission permanente de la police locale (CPPL).



39. Een RIR is de voornaamste drager van niet-concrete (niet gelokaliseerd, niet bevestigd, geen duidelijk misdrijf...) gerechtelijke informatie. Voor het registreren van concrete informatie moet een PV opgemaakt worden. Dit onderscheid is, zo bleek ook tijdens de hoorzittingen, voor politieambtenaren vaak een moeilijk keuzeproces.

De in een RIR vervatte informatie kan gebaseerd zijn op eigen observaties of afkomstig zijn van gecodeerde informanten, occasionele tipgevers, wijkagenten, observaties, grenscontroles of van gerechtelijke of van bestuurlijke politie .

40. Bij twijfel of er nu een RIR dan wel een PV dient te worden opgesteld<sup>24</sup>, biedt het vertrouwelijk verslag<sup>25</sup> een mogelijkheid om te overleggen met de procureur des Konings, wil men een beslissing verkrijgen over de manier waarop de procureur de informatie wenst te bekomen. Deze mogelijkheid wordt in de praktijk te weinig benut. Indien dit toch gebeurt, vergeet men blijkbaar soms dat een vertrouwelijk verslag het PV of de RIR niet vervangt.

In de zogenaamde zaak Mechelen-Willebroek ontstond er binnen de politie verwarring tussen de RIR-procedure en de specifieke procedure die geldt voor "informanten". Voor het informantenbeheer<sup>26</sup> werd een specifieke andere regelgeving uitgewerkt, gebaseerd op artikel 47*decies* het Wetboek van strafvordering en het koninklijk besluit van 6 januari 2011 tot bepaling van de werkingsregels van de nationale en de lokale informantenbeheerders en van de contactambtenaren.

Deze laatste procedure is dus wat het al dan niet opstellen van een RIR betreft NIET van toepassing (dus ook niet de eventuele embargo procedure) met als gevolg dat de lokale informantenbeheerder van de FGP en de BOM- magistraat zich onbevoegd (moesten) verklaren.

De onderzoekscommissie stelt ook vast dat de samenhang tussen het opstellen van een RIR en het omgaan met geclassificeerde informatie niet is geregeld. Dit heeft voor gevolg dat geclassificeerde informatie niet via de ANG toegankelijk is.

Wel kon de onderzoekscommissie vaststellen dat er in een aantal gevallen werd gezocht naar het via een RIR in de ANG inbrengen van dergelijke, weliswaar naar inhoud en informatiewaarde beperkte, informatie zonder de vertrouwelijke informatie of bron te "verbranden".

<sup>24</sup> Zie MFO-3, punt 3.2 van de fiche B31.

<sup>25</sup> Zie fiche B51 van de MFO-3.

<sup>26</sup> B.S. 18 januari 2011.

39. Le RIR est le principal support pour les informations judiciaires non concrètes (informations non localisées, non confirmées, absence d'infraction claire, etc.). Pour enregistrer des informations concrètes, un PV doit être établi. Cette distinction, comme les auditions l'ont également montré, entraîne souvent un choix difficile pour les fonctionnaires de police.

Les informations contenues dans un RIR peuvent être basées sur des observations effectuées par la police elle-même ou provenir d'informateurs codés, d'indicateurs occasionnels, d'agents de quartier, d'observations, de contrôles frontaliers ou de la police judiciaire ou administrative.

40. En cas de doute sur le choix entre un RIR ou un PV<sup>24</sup>, le rapport confidentiel<sup>25</sup> offre une possibilité de se concerter avec le procureur du Roi en vue de savoir comment il souhaite obtenir l'information. Dans la pratique, cette possibilité est trop peu exploitée. Et lorsque c'est le cas, on semble parfois oublier qu'un rapport confidentiel ne remplace ni un PV, ni un RIR.

Dans l'affaire dite de Malines-Willebroek, une confusion est née au sein de la police entre la procédure RIR et la procédure spécifique qui s'applique aux "indicateurs". Pour la gestion des indicateurs<sup>26</sup>, une réglementation spécifique a été élaborée, basée sur l'article 47*decies* du Code d'instruction criminelle et sur l'arrêté royal du 6 janvier 2011 fixant les règles de fonctionnement des gestionnaires national et local des indicateurs et des fonctionnaires de contact.

Cette dernière procédure n'est donc PAS d'application lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut rédiger un RIR ou non (et ne s'applique dès lors pas non plus à une éventuelle procédure d'embargo), si bien que le gestionnaire local des indicateurs de la PJF et le magistrat MPR sont (ont dû se déclarer) incompétents.

La Commission d'enquête constate également que le rapport entre la rédaction d'un RIR et la gestion d'informations classifiées n'est pas réglé. Par conséquent, des informations classifiées ne sont pas accessibles via la BNG.

La Commission d'enquête a pu toutefois constater que dans certains cas, on a tenté, par le biais d'un RIR, d'enregistrer dans la BNG de telles informations, au contenu et à la valeur certes limités, sans pour autant "griller" les informations confidentielles ou la source.

<sup>24</sup> Voir MFO-3, point 3.2 de la fiche B31.

<sup>25</sup> Voir fiche B51 de la directive MFO-3.

<sup>26</sup> *Moniteur belge* du 18 janvier 2011.

41. Een RIR moet volgens de geëigende procedure in de ANG worden gevat. Jammer genoeg is en blijft het voorlopig (in afwachting van i-police) nog zo dat de lokale en de federale politie voor de verwerking en de inbreng van RIR's een verschillend systeem gebruiken, respectievelijk de informatica tool Feedis (federale politie) en ISLP (lokale politie). Het vatten van het RIR in de ANG heeft voor gevolg dat verdere exploitatie van de informatie mogelijk is voor andere politiediensten. Juist daarom is het nodig dat deze vatting zonder vertraging verloopt.

#### 42. De opsteller.

De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat er enerzijds te veel en onterechte RIR's<sup>27</sup> worden opgesteld. In het huidige klimaat van de zogenaamde "infobesitas" wil immers niemand nog het risico lopen om bij het niet melden van informatie verantwoordelijkheid te dragen in een falende informatiehuishouding. Anderzijds heeft de onderzoekscommissie ook casussen onderzocht waarbij er onterecht geen RIR werd opgesteld<sup>28</sup>. Ook werd duidelijk dat, vooral na de aanslagen in Parijs en in Brussel, heel wat RIR's werden opgesteld<sup>29</sup> met informatie die al eerder (voor de aanslagen) bekend was.

De onderzoekscommissie constateerde dat het al dan niet opstellen van een RIR en de kwaliteit van een RIR sterk afhankelijk zijn van de individuele motivatie van politieambtenaren, van de navolgende reacties binnen het politiekorps en dat er in de onderzochte diensten en korpsen verschillende praktijken bestaan, die al dan niet door de hiërarchie geïnitieerd of getolereerd werden.

Ook werd in een aantal gevallen (ondanks de reeds vermeld "infobesitas") geen RIR opgesteld daar waar dit juist de mogelijkheid is om niet-concrete informatie in de ANG te registreren<sup>30</sup>. Dit euvel beperkt uiteraard de algemene informatiepositie van de politie. Dit kwam pijnlijk aan het licht naar aanleiding van het onderzoek van processen-verbaal van contextualisering die onvolledig waren omdat de aangeleverde informatie niet

<sup>27</sup> Bijvoorbeeld n.a.v. een HIT bij een SIS controle in Zaventem.

<sup>28</sup> Vb. bij controle signaleerde persoon op de luchthaven (waarvoor andere richtlijnen gelden).

<sup>29</sup> Het AIK Oost-Vlaanderen registreert gemiddeld 25 RIR's per maand (door de onderzoekscommissie ontvangen nota van AIK Gent).

<sup>30</sup> Voorbeelden zijn: na een uitzetting uit Turkije, bij informantenwerking die leidt tot informatie die niet noodzakelijk beschermd moet worden, bij onderzoek verrichtingen van de FGP die niet noodzakelijk leiden tot een PV maar wel interessante informatie opleveren ook voor andere politiediensten die later met de betrokken persoon in contact komen; een HIT op de luchthaven Zaventem, ...

41. Un RIR doit être enregistré dans la BNG selon la procédure appropriée. Malheureusement, dans l'état actuel des choses (et dans l'attente d'i-police), les polices locale et fédérale utilisent des systèmes différents pour traiter et enregistrer les RIR, à savoir l'outil informatique Feedis (utilisé par la police fédérale) et le logiciel ISLP (utilisé par la police locale). La saisie des RIR dans la BNG permet aux autres services de la police d'exploiter les informations qu'ils contiennent. C'est précisément pourquoi il importe que cette saisie se fasse rapidement.

#### 42. Le rédacteur.

La Commission d'enquête a constaté, d'une part, un excès de RIR injustifiés<sup>27</sup>. En effet, dans le climat actuel de "surcharge informationnelle", personne ne veut courir le risque, en n'ayant pas transmis les informations, d'endosser une responsabilité pour gestion défectueuse de l'information. D'autre part, la Commission d'enquête s'est également penchée sur quelques cas où, à tort, aucun RIR n'avait été rédigé<sup>28</sup>. Il est également apparu que de nombreux RIR ont été rédigés, surtout après les attentats de Paris et de Bruxelles<sup>29</sup>, contenant des informations qui étaient déjà connues auparavant (avant les attentats).

La commission d'enquête a constaté que le fait qu'un RIR est rédigé ou non et la qualité du RIR rédigé sont fortement tributaires de la motivation individuelle des fonctionnaires de police, des réactions subséquentes au sein du corps de police, et que les pratiques, initiées ou tolérées, ou pas, par la hiérarchie, divergent selon les services et corps respectifs.

De même, dans certains cas (malgré la surinformation précitée), aucun RIR n'a été rédigé alors que les RIR servent précisément à enregistrer des informations non concrètes dans la BNG<sup>30</sup>. Ce problème limite bien évidemment la position d'information générale de la police. Cet élément a été cruellement mis en lumière à l'occasion de l'examen des procès-verbaux de contextualisation qui étaient incomplets, car les informations

<sup>27</sup> Par exemple, en raison d'un résultat positif lors d'un contrôle SIS à Zaventem.

<sup>28</sup> Par exemple en cas de contrôle d'une personne signalée à l'aéroport (auquel s'appliquent d'autres directives).

<sup>29</sup> Le CIA de Flandre occidentale enregistre en moyenne 25 RIR par mois (selon la note transmise à la commission d'enquête par le CIA de Gand).

<sup>30</sup> Par exemple: après une expulsion de Turquie, lorsque le recours aux indicateurs fournit des informations qui ne doivent pas nécessairement être protégées, lorsque des devoirs d'instruction accomplis par la PJF ne débouchent pas nécessairement sur la rédaction d'un P-V mais fournissent toutefois des informations intéressantes pour d'autres services de police qui entreront ultérieurement en contact avec la personne concernée, une réponse positive à l'aéroport de Zaventem, ...

werd vastgelegd in een RIR en dus ook niet via de ANG beschikbaar was.

43. Het RIR en het proces-verbaal zijn de enige middelen om gerechtelijke (niet -concreet en concreet) informatie aan te leveren voor opname in de ANG.

In principe moet elke politieambtenaar, naar analogie met de voorschriften die gelden voor een proces-verbaal, zelf een RIR opmaken.

Het eventueel achterhouden van informatie in de ANG is ingevolge artikel 44/11/1 van de WPA<sup>31</sup> strafbaar.

De richtlijnen betreffende de RIR's zijn niet altijd duidelijk en op een aantal punten onvolledig.

Dit is onder andere het geval wat de individuele verantwoordelijkheid voor het zelf opstellen van een RIR en ook wat de toe te passen procedure bij ziekte van de geëigende opsteller van een RIR betreft.

De richtlijnen inzake RIR's moeten, alleszins wat deze punten betreft, verduidelijkt en vervolledigd te worden.

44. Binnen de FGP Brussel werden op 16 juli 2010 richtlijnen uitgevaardigd die bepalen dat bij radicalisering de informatie moet worden gevat in een RAR. Wanneer gerechtelijke informatie beschikbaar is, dient de politieambtenaar ofwel een RIR (niet concrete), ofwel een proces-verbaal (concrete informatie) op te stellen. Indien de procedure voorzien voor het informantenbeheer<sup>32</sup> wordt gevolgd, beslist de BOM-magistraat of er informatie via een RIR in de ANG moet worden gevat.

<sup>31</sup> Art. 44/11/1. Elk lid van de politiediensten dat, ofwel willens en wetens persoonsgegevens of informatie achterhoudt die van belang zijn voor de uitoefening van de strafvordering of persoonsgegevens of informatie van bestuurlijke politie die aanleiding kunnen geven tot het nemen van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van personen, van de openbare veiligheid of van de openbare gezondheid achterhoudt, ofwel willens en wetens nalaat de A.N.G. te voeden overeenkomstig artikel 44/7, zal worden gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot zes maanden en een geldboete van zesentwintig tot vijfhonderd euro of met één van die straffen alleen.

De bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op dit misdrijf.

<sup>32</sup> Het Koninklijk besluit van 6 januari 2011 en de MFO-3 bepalen de werkingsregels van de informantenbeheerders en van de contactambtenaren.

Volgens het artikel 47*decies*, § 6, van het Wetboek van strafvordering bestaat er een bijzondere informatieverplichting in hoofde van de lokale informantenbeheerder indien de informatieverwerking ernstige aanwijzingen over gepleegde en nog te plegen strafbare feiten aan het licht brengt, dient hij hierover onverwijld en schriftelijk aan de procureur des Konings nauwgezet, volledig en waarheidsgetrouw verslag uit te brengen.

fournies n'ont pas été consignées dans un RIR et n'étaient dès lors pas disponibles dans la BNG.

43. Le RIR et le procès-verbal sont les seuls moyens de fournir des informations judiciaires (non concrètes et concrètes) pour alimenter la BNG.

En principe, tout fonctionnaire de police doit établir lui-même un RIR par analogie avec les prescriptions en vigueur pour un procès-verbal.

En vertu de l'article 44/11/1 de la LFP<sup>31</sup>, toute personne qui retient des informations destinées à la BNG est punissable.

Les directives relatives aux RIR ne sont pas toujours claires et elles sont incomplètes sur plusieurs points.

C'est notamment le cas en ce qui concerne les responsabilités individuelles relatives à l'obligation de rédiger, en personne, un RIR, et la procédure à suivre lorsque le fonctionnaire devant rédiger le RIR est absent pour cause de maladie.

Il convient de clarifier et de compléter les directives sur les RIR, certainement en ce qui concerne ces points.

44. Des directives établies le 16 juillet 2010 au sein de la PJF de Bruxelles prévoient qu'en cas de radicalisation, les informations doivent être consignées dans un RAR. Si des informations judiciaires sont disponibles, le fonctionnaire de police doit rédiger soit un RIR (informations non concrètes), soit un procès-verbal (informations concrètes). Si la procédure prévue pour la gestion des indicateurs<sup>32</sup> est suivie, le magistrat MPR décide si des informations doivent être enregistrées

<sup>31</sup> Art. 44/11/1. Tout membre des services de police qui, soit retient sciemment et volontairement des données à caractère personnel ou des informations présentant un intérêt pour l'exécution de l'action publique ou des données à caractère personnel ou des informations de police administrative qui peuvent donner lieu à la prise de mesures indispensables à la protection des personnes, à la sécurité publique ou à la santé publique, ou soit s'abstient sciemment et volontairement d'alimenter la B.N.G. conformément à l'article 44/7 sera puni d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement.

Les dispositions du Livre I<sup>er</sup> du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont d'application à cette infraction.

<sup>32</sup> L'arrêté royal du 6 janvier 2011 et la MFO-3 fixent les règles de fonctionnement des gestionnaires des indicateurs et des fonctionnaires de contact.

Conformément à l'article 47*decies*, § 6, du Code d'instruction criminelle, il existe une obligation d'information particulière dans le chef du gestionnaire local des indicateurs si les renseignements des indicateurs révèlent de sérieuses indications d'infractions commises ou sur le point d'être commises. Dans ce cas, il doit immédiatement en faire rapport par écrit au procureur du Roi de manière détaillée, complète et conforme à la vérité.

Bij het aanwenden van de procedure “tipgever” wordt ofwel een RIR ofwel een proces-verbaal opgesteld.

De richtlijnen werden bij een interne nota van de FGP Brussel van 7 augustus 2012 in herinnering gebracht (na de zaak Vanuytsel).

De onderzoekscommissie beveelt aan dat de voormelde richtlijnen veralgemeend worden tot alle FGP's.

#### 45. De bron van de informatie

In de praktijk resulteert de inhoud van een RIR vaak uit contacten met tipgevers en juist dit heeft aanleiding gegeven tot een aantal problemen.

Overeenkomstig het algemeen geldend principe moet de bron van de informatie in het RIR worden vermeld. Het laten opstellen door een collega van het RIR<sup>33</sup> en het verbergen van de echte bron door het onterecht vermelden als zou de informatie afkomstig zijn van “een politionele bron” leiden in de praktijk tot problemen.

De onderzoekscommissie stelt vast dat er voldoende mogelijkheden (bijvoorbeeld door het gebruik van de juiste code) zijn om de bron af te schermen, in voorkomend geval ook door te melden dat het gaat om een persoon (bron) die anoniem wenst te blijven. Daarnaast laat de RIR-procedure ook toe om tipgevers volledig af te schermen.

Enige flexibiliteit kan in uitzonderlijke omstandigheden aangewezen zijn, maar dan mits overleg met en onder het gezag van de informatiebeheerder en de korpschef.

Indien dit leidt tot interne conflicten beslist, wat de informatie van gerechtelijke aard betreft, de parketmagistraat.

46. Beoordeling van de informatie op juistheid, betrouwbaarheid en gebruik.

De informatie moet gelet op haar aard en later gebruik worden beoordeeld op de juistheid, de betrouwbaarheid en op het gebruik van de inhoud ervan.

Om de juistheid van de informatie te beoordelen zijn er vier mogelijke codes:

<sup>33</sup> zie casus Mechelen-Willebroek en casus Politiezone Brussel West.

dans la BNG par le biais d'un RIR. En cas de recours à la procédure relative aux informateurs, un RIR ou un procès-verbal est rédigé.

Les directives ont été rappelées dans la note interne PJF Bruxelles du 7 août 2012 (après l'affaire Vanuytsel).

La commission d'enquête recommande que les directives précitées soient généralisées aux autres PJF.

#### 45. La source des informations

Dans la pratique, le contenu d'un RIR provient souvent des contacts avec les indicateurs, ce qui a occasionné un certain nombre de problèmes.

Conformément au principe général en vigueur, la source des informations doit être mentionnée dans les RIR. Le fait de confier la rédaction de RIR à un collègue<sup>33</sup> ou de cacher la source réelle en affirmant que les informations proviennent d'une source policière alors que ce n'est pas le cas entraîne certains problèmes dans la pratique.

La commission d'enquête constate qu'il existe suffisamment de possibilités de protéger la source (par exemple en utilisant le code adéquat), notamment en mentionnant, le cas échéant, qu'il s'agit d'une personne (source) qui souhaite rester anonyme. Par ailleurs, la procédure RIR permet également d'offrir une protection totale aux indicateurs.

Une certaine flexibilité peut s'indiquer dans des circonstances exceptionnelles, mais alors sous l'autorité du gestionnaire de l'information et du chef de corps.

Si cette question génère des conflits internes, c'est le magistrat du parquet qui décide pour ce qui concerne les informations à caractère judiciaire.

46. Évaluation de l'information en fonction de l'exactitude, de la fiabilité et de l'exploitation.

Compte tenu de sa nature et de son exploitation ultérieure, l'information doit être évaluée en fonction de son exactitude, de sa fiabilité et de l'exploitation de son contenu.

Pour évaluer l'exactitude de l'information, quatre codes peuvent être utilisés:

<sup>33</sup> Voir le cas Malines-Willebroek et le cas de la zone de police de Bruxelles-Ouest.

- 1 = zeker
- 2 = waargenomen door de bron
- 3 = gehoord/bevestigd
- 4 = bevestigd.

De beoordeling van de juistheid van de informatie kan veranderen indien er later meer of andere informatie beschikbaar wordt.

Om de betrouwbaarheid van de informatie te beoordelen, zijn er vier mogelijke codes:

- A = betrouwbaar
- B = meestal betrouwbaar
- C = niet betrouwbaar
- X = niet te beoordelen.

Het bepalen van de gebruikerscode van een RIR gebeurt door de opsteller die meester blijft over de gebruikerscode. Alleen de leidinggevende (bij de lokale politie de korpschef) kan ingrijpen en draagt in deze de eindverantwoordelijkheid om dit in voorkomend geval met de opsteller te bespreken.

De mogelijkheden zijn:

- 11 = operationeel te gebruiken
- 10 = operationeel te gebruiken maar zonder vermelding van de afzender (oorsprong van de informatie)
- 01 slechts te gebruiken na overleg met de opsteller
- 00 = mag niet worden gebruikt.

Bij een code 01 ziet de consulterende politieambtenaar dat er een RIR bestaat maar is de inhoud ervan niet leesbaar. Bij een code 00 ziet de consulterende ambtenaar niets.

Deze beoordelingen gebeuren initieel door de opsteller van het RIR.

Het toekennen van een code die het gebruik beperkt (10, 01 en 00) dient, in samenwerking met de opsteller, onder het toezicht van een dienstverantwoordelijke te gebeuren. De opsteller van het RIR blijft steeds meester van het toekennen van een beperkende gebruikscodes 01.

- 1 = certain
- 2 = observé par la source
- 3 = entendu/confirmé
- 4 = confirmé.

L'appréciation de l'exactitude de l'information peut évoluer si par la suite des informations supplémentaires ou des informations différentes deviennent disponibles.

Pour évaluer la fiabilité de l'information, quatre codes peuvent être utilisés:

- A = fiable
- B = généralement fiable
- C = non fiable
- X = impossible à déterminer.

Le choix d'un code d'utilisation dans un RIR appartient à l'auteur, qui en reste maître. Seul le titulaire d'une fonction dirigeante (dans la police locale, le chef de corps) peut intervenir et assume la responsabilité finale. Il peut décider, le cas échéant, d'en discuter avec l'auteur.

Les codes pouvant être utilisés sont:

- 11 = exploitable opérationnellement
- 10 = exploitable opérationnellement mais sans mention de l'expéditeur (source de l'information)
- 01 = à n'utiliser qu'après concertation avec l'auteur
- 00 = ne peut pas être exploité.

En cas de code 01, le fonctionnaire de police consultant voit qu'il existe un RIR mais son contenu n'est pas lisible. En cas de code 00, le consultant ne voit rien.

Les appréciations sont établies initialement par l'auteur du RIR.

L'attribution d'un code qui limite l'utilisation (10,01 et 00) doit s'opérer en collaboration avec l'auteur du RIR sous le contrôle d'un responsable de service. L'auteur du RIR reste toujours maître du code d'utilisation restrictif 01 attribué.

#### 47. Kwaliteitscontrole en navolgende procedure

Een RIR moet zo vlug als mogelijk, na een kwaliteitscontrole binnen het korps, in de ANG worden ingebracht.

De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat ook op dit punt de richtlijnen niet altijd duidelijk zijn en aanleiding hebben gegeven tot verschillende interpretaties en interne discussies (zie casus Mechelen-Willebroek).

De richtlijnen zijn hieromtrent niet altijd duidelijk en de onderzoekscommissie heeft zich bij het verder evalueren van deze procedure daarom ook laten leiden door de regelgeving die van toepassing is op processen-verbaal ("qui peut le plus, peut le moins").

De MFO-3 en het plan R laten vermoeden dat er een verplichte uniforme werkwijze is voor de verdere verwerking van RIR's bij alle politiediensten. De onderzoekscommissie kon vaststellen dat dit evenwel niet het geval is.

Binnen een lokale politie zone staat de functionele informatiebeheerder in voor de kwaliteitscontrole<sup>34</sup>.

Wanneer voldaan is aan de criteria<sup>35</sup> vervat in de Nota plan R wordt de informatie gevat in de ANG. Is dit niet het geval dan wordt, althans volgens de Nota plan R, de informatie niet naar de ANG doorgestuurd. Dit blijkt echter niet zo duidelijk uit de lezing van de MFO-3.

48. RIR's worden digitaal aan het AIK (SICAD) overgezonden voor verdere evaluatie, beoordeling en exploitatie. Er is evenwel geen termijn bepaald binnen dewelke dit moet worden uitgevoerd<sup>36</sup>. Sommige parketten hebben wel een termijn opgelegd (bijvoorbeeld Gent: binnen vijf dagen na voeding in de ANG) en hebben ook een systeem voor het aanstellen van een RIR-coördinator in elke politiezone opgelegd.

49. In geval van twijfel kan het RIR via het AIK aan de LTF worden voorgelegd voor eventuele overdracht van de informatie. De LTF zal dan adviseren of de informatie in het RIR voldoende elementen bevat inzake gewelddadige radicalisering om de registratie in de ANG mogelijk te maken<sup>37</sup>. Bovendien is de commissie van oordeel dat deze procedure moet worden vereenvoudigd.

<sup>34</sup> Zie ook punt 2.d van de Nota plan R.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> MFO-3 fiche B42.

<sup>37</sup> Deze procedure werd in de casus Mechelen-Willebroek niet toegepast.

#### 47. Contrôle de qualité et procédure subséquente

Après un contrôle de qualité au sein du corps, un RIR doit être enregistré aussi vite que possible dans la BNG.

La commission d'enquête a constaté que les directives ne sont pas non plus toujours très claires sur ce point et ont donné lieu à des interprétations divergentes et à des discussions internes (voir le cas Malines-Willebroek).

Les directives à ce sujet ne sont pas toujours claires et c'est pourquoi la commission d'enquête s'est également inspirée de la réglementation applicable aux procès-verbaux ("qui peut le plus, peut le moins") pour l'évaluation ultérieure de cette procédure.

La directive MFO-3 et le Plan R laissent présumer qu'il existe une méthode de travail uniforme obligatoire concernant le traitement ultérieur des RIR dans l'ensemble des services de police. La commission d'enquête a pu constater que ce n'est toutefois pas le cas.

Au sein d'une zone de police locale, le gestionnaire de l'information fonctionnel est responsable du contrôle de qualité<sup>34</sup>.

Dès que les critères<sup>35</sup> prévus dans la note "Plan R" sont remplis, les informations sont saisies dans la BNG. Si ce n'est pas le cas, du moins selon la note Plan R, ces informations ne sont pas transmises à la BNG. Cela ne ressort pas aussi clairement à la lecture de la MFO-3.

48. Les RIR sont transmis électroniquement au CIA (SICAD) aux fins d'évaluation, d'appréciation et d'exploitation ultérieure. Aucun délai n'est toutefois prévu<sup>36</sup>. Certains parquets ont cependant fixé un délai (le parquet de Gand par exemple: cinq jours suivant l'alimentation de la BNG) et ont également imposé dans chaque zone de police un système pour désigner un coordinateur RIR.

49. En cas de doute, le RIR peut être soumis à la TFL via le CIA en vue du transfert éventuel de l'information. La TFL recommandera ensuite si l'information figurant dans le RIR contient assez d'éléments concernant la radicalisation violente pour permettre l'enregistrement dans la BNG<sup>37</sup>. La commission estime en outre qu'elle devrait être simplifiée.

<sup>34</sup> Voir également le point 2.d de la Note Plan R.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> MFO-3 fiche B42.

<sup>37</sup> Cette procédure n'a pas été appliquée dans le cas Malines-Willebroek.

50. Het is aangewezen dat de functionele informatiebeheerder het RIR indien nuttig en mogelijk contextualiseert teneinde te vermijden dat andere latere gebruikers dit telkens opnieuw moeten doen. Indien nodig vervolledigt de informantbeheerder het contextualiseringsgedeelte van het RIR.

51. De onderzoekscommissie is van mening dat, alhoewel de richtlijnen hierin niet voorzien, de informatiebeheerder in voorkomend geval een verslag met bijkomende inlichtingen of commentaar aan het RIR kan toevoegen. Het is aangewezen om deze procedure op een eenduidige wijze in de MFO-3 voor te schrijven.

Een kopie van het RIR wordt overgezonden aan geïnteresseerde personen (andere onderzoekers of diensten)<sup>38</sup>, zoals bepaald in artikel 44/6 van de wet op het politieambt (WPA). Deze werkwijze mag geenszins het ondertussen en soms dringend informeren van belanghebbende diensten vertragen. In de dossiers die door de onderzoekscommissie werden geanalyseerd (*supra*, l.) werden er in dit verband, disfuncties vastgesteld waardoor niet altijd op korte termijn de gepaste acties werden (konden) genomen (worden).

52. De rol van de eventuele bestemmingen van een RIR (wegens geografische binding met de inhoud van het RIR) zijn nergens duidelijk uitgestippeld. Het zijn nochtans die diensten die het best geplaatst zijn om de hier beschreven verantwoordelijkheden verder op te nemen in samenspraak met de diensten waartoe de opsteller van het RIR behoort.

De latere "gebruiker" van de in een RIR vervatte informatie kan deze niet zelf wijzigen maar kan de opsteller van het RIR uitnodigen om verbeteringen uit te voeren.

53. Bij registratie door het AIK van een RIR in de ANG kan de verantwoordelijke van het AIK, in overleg met FGP-DGP-Terro (nu DJSOC Terro), voor de in het RIR als betrokken vermelde entiteiten (bijvoorbeeld een persoon, voertuig, ...) eventueel in een permanent te nemen maatregel voorzien. Het AIK registreert die maatregel of bezorgt die vraag aan de betrokken functioneel beheerder. In voorkomend geval bezorgt de FGP-DJP-Terro de informatie over de betrokken persoon (personen) aan het OCAD.

54. De onderzoekscommissie stelt vast dat zowat elke AIK er een eigen werkwijze op nahoudt en eigen processen gebruikt om de RIR's te verwerken. Zo worden bijvoorbeeld in de provincie Henegouwen de RIR's maandelijks met het parket geëvalueerd en zo nodig bijgestuurd. Dit wordt gerechtvaardigd door het

50. Il serait indiqué que le gestionnaire fonctionnel de l'information contextualise le RIR, si cela s'avère utile et possible, afin d'éviter que les autres utilisateurs ultérieurs ne doivent le refaire à chaque fois. Si nécessaire, le gestionnaire des indicateurs complète le volet "contextualisation" du RIR.

51. La commission d'enquête estime que le gestionnaire de l'information peut, le cas échéant, ajouter un rapport comprenant un commentaire ou des renseignements supplémentaires au RIR, bien que les directives ne le prévoient pas. Il est indiqué de prévoir cette procédure sans équivoque dans la directive commune MFO-3.

Une copie du RIR est transmise aux personnes intéressées (autres enquêteurs ou services)<sup>38</sup>, comme le prévoit l'article 44/6 de la loi sur la fonction de police (LFP). Cette façon de procéder ne peut nullement empêcher d'informer entre-temps parfois dans l'urgence, les services concernés. Dans les dossiers que la commission d'enquête a analysés (*supra*, l.), des dysfonctionnements ont été constatés en la matière, ce qui a eu pour conséquence que les actions appropriées n'ont pas toujours été (pu être) prises à court terme.

52. Le rôle des éventuels destinataires d'un RIR (en raison d'un lien géographique avec le contenu du RIR) n'est nulle part clairement défini. Ces services sont toutefois les mieux placés pour continuer à assumer les responsabilités décrites en l'occurrence en concertation avec les services auxquels l'auteur du RIR appartient.

L' "utilisateur" ultérieur des informations figurant dans un RIR ne peut pas les modifier lui-même mais il peut inviter l'auteur du RIR à apporter des corrections.

53. Lors de l'enregistrement d'un RIR par un CIA dans la BNG, le responsable du CIA, en concertation avec le FGP-DGP-Terro (actuellement DJSOC Terro), peut éventuellement prévoir une mesure à prendre en permanence par les entités mentionnées comme étant concernées dans le RIR (par exemple, une personne, un véhicule...). Le CIA enregistre cette mesure ou transmet cette demande au gestionnaire fonctionnel concerné. Le cas échéant, le FGP-DJP-Terro transmet l'information relative à la (aux) personne(s) concernée(s) à l'OCAM.

54. La commission d'enquête constate que presque chaque CIA recourt à une méthode de travail et à des processus qui lui sont propres afin de traiter les RIR à leur niveau. En province du Hainaut, on va même jusqu'à évaluer mensuellement les RIR avec le parquet et à les adapter si nécessaire. Cette situation s'explique

<sup>38</sup> Zie MFO-3, punt 2.2.1 van de fiche B31.

<sup>38</sup> Voir MFO-3, 2.2.1 de la fiche B31.

feit dat deze RIR's nuttig kunnen zijn omdat zij soms (hoewel niet concreet) van belang kunnen zijn voor een onderzoek (het openbaar ministerie behoudt een overzicht over de informatie en weet op die manier welke informatie relevant is).

Dit roept de vraag op van het gezag van het parket in deze (er is geen concreet misdrijf). Deze werkwijze vervangt wellicht de ontbrekende of falende monitoring van de RIR's binnen de politiediensten zelf. Gestructureerd overleg bijvoorbeeld in het raam van de LTF kan hierbij een meer operationele oplossing bieden.

Het AIK staat ook in voor feedback aan de betrokken eenheden<sup>39</sup>, iets wat in de praktijk, zoals blijkt uit de hoorzitting van de AIK's, nauwelijks gebeurt<sup>40</sup>. Dit is ook het gevolg van het feit dat andere gebruikers van de informatie niet het voorwerp zijn van een feedback verplichting.

#### 55. Het eventueel verwijderen van RIR's

Heel wat RIR's (bijvoorbeeld: Salah Abdeslam die overall werd herkend op foto na de aanslagen in Parijs) lijken nadien ongegrond te zijn.

De procedure om een RIR te verwijderen, is vervat in de Nota plan R<sup>41</sup>. Deze verantwoordelijkheid behoort toe aan de verantwoordelijke voor de vatting, eventueel op verzoek van diegenen die instaan voor de kwaliteitscontrole.

De Nota plan R vermeldt niet dat als een RIR is doorgestuurd naar een andere AIK (bijvoorbeeld gelet op de geografische binding met de inhoud van het RIR) deze laatste, in samenspraak met het AIK van de opsteller van het RIR, de nodige initiatieven moet nemen. De achterliggende logica is dat zo wordt vermeden dat de informatie later opnieuw door de andere gebruikers moet worden gecontroleerd. Maar, tussen theorie en praktijk is een grote kloof vastgesteld.

Alleszins is het aangewezen dat de uit de ANG verwijderde informatie (in casu een RIR) wordt gearhiveerd<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Hoorzitting met vertegenwoordigers van AIK's, 7 december 2016. Ook minister Geens beklemtoonde het belang van feedback tijdens zijn hoorzitting van 17 december 2016.

<sup>41</sup> Punt 2.e van de Nota plan R.

<sup>42</sup> Bewaard, maar enkel onder strikte voorwaarden toegankelijk voor een bijzonder daartoe aangeduide dienst en dit overeenkomstig de privacyregels. De gegevens zijn niet meer zichtbaar voor de "gewone" gebruiker van het systeem.

par le fait que ces RIR peuvent s'avérer utiles, car ils peuvent parfois (bien que n'étant pas concrets) présenter un intérêt pour une enquête (le ministère public garde une vue d'ensemble des informations; il sait donc quelles sont celles qui sont pertinentes).

Ceci pose la question de l'autorité du parquet en la matière (aucune infraction concrète) et cela remplace dans doute le suivi des RIR par les services de police, qui est inexistant ou insuffisant. Une concertation structurée dans le cadre de la TFL pourrait par exemple constituer une solution plus opérationnelle à cet égard.

Le CIA assure également le feedback aux unités concernées<sup>39</sup>, ce qui ne se produit guère en pratique, comme l'a démontré l'audition relative aux CIA<sup>40</sup>. Cette situation résulte aussi du fait que d'autres utilisateurs de l'information ne font pas l'objet d'une obligation de feedback.

#### 55. L'effacement éventuel de RIR

Nombre de RIR semblent *a posteriori* être infondés (par exemple: Salah Abdeslam a été reconnu partout après les attentats de Paris à partir d'une photo).

La procédure à suivre pour effacer un RIR est spécifiée dans les notes relatives au Plan R<sup>41</sup>. Il appartient au responsable de la saisie de procéder à l'effacement. Les personnes en charge du contrôle de la qualité peuvent éventuellement demander l'effacement.

Les notes relatives au Plan R ne mentionnent pas le fait que si un RIR est envoyé vers un autre CIA (compte tenu, par exemple, du lien géographique de ce dernier avec le contenu du RIR), ledit CIA devrait également pouvoir prendre une initiative en la matière, en concertation avec le CIA de l'auteur du RIR. La logique sous-jacente est que l'on évite ainsi que l'information doive à nouveau être contrôlée ultérieurement par les autres utilisateurs. Mais force est de constater qu'il y a un fossé entre la théorie et la pratique.

Il s'indique à tout le moins d'archiver les informations (*in casu* un RIR) effacées de la BNG<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Audition de représentants de CIA, 7 décembre 2016. Le ministre Geens a, lui aussi, insisté sur l'importance du feedback au cours de son audition du 17 décembre 2016.

<sup>41</sup> Point 2.e de la note Plan R.

<sup>42</sup> Ces informations doivent être conservées, mais seul un service spécialement désigné à cet effet doit pouvoir y accéder à des conditions strictes et dans le respect des règles de protection de la vie privée. Ces données ne doivent plus être visibles par les utilisateurs "ordinaires" du système.



56. Het is alleszins zo dat de MFO-3 en de Nota Plan R op verschillende punten vereenvoudigd, verduidelijkt en bijgestuurd kunnen worden. Deze richtlijnen dienen ook in functie van latere initiatieven, zoals het wijzigen van de organisatie ingevolge de optimalisatie van de politiediensten en het creëren van een dynamische gegevensbank, geactualiseerd te worden.

De onderzoekscommissie stelt ten slotte vast dat het management van de RIR's weinig geprofessionaliseerd is en dit zowel bij de federale als bij de lokale politie.

#### IV.2.1.4. Administratieve rapporten (RAR)

57. Het RAR is een gelijkaardig document voor registratie van gegevens (evenementen, personen en groeperingen) die kaderen in het domein van de bestuurlijke politie (*infra*, VIII).

Het AIK (SICAD) dat de RAR radicalisering ontvangt, behandelt deze zoals elke andere RAR. Indien de LTF vindt dat het gaat om een gerechtelijke informatie wordt de RAR omgezet in een RIR. In de andere gevallen staan de diensten van de algemene directie bestuurlijke politie (DGA) in voor de verdere exploitatie (*infra*, VIII.).

#### IV.2.1.5. De nationale en internationale signaleringen

##### IV.2.1.5.1. Nationale signaleringen

58. Een entiteit (persoon, vervoermiddel, voorwerp) dient eerst in de ANG gevat te worden alvorens gesignaleerd te kunnen worden. Signaleren betekent dat een maatregel (aanhouding, verhoor, inbeslagneming, ...) moet worden uitgevoerd door elke politiedienst die met die entiteit wordt geconfronteerd. Het is ook om deze reden dat verbalisanten en opstellers van RIR's systematisch de ANG moeten bevragen.

Signaleringen voor een vrijheidsberoving kunnen enkel op bevel of met akkoord van een magistraat<sup>43</sup>.

59. Elk nieuw onderzoek moet binnen de vijf dagen na de toewijzing ervan aan een politiedienst door een magistraat via een signaleringsfiche aan het AIK worden meegedeeld. Bij het afsluiten, moet op dezelfde wijze een "fiche voor afsignalering" aan het AIK worden verzonden. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat deze termijn vaak wordt overschreden.

60. Een signalering kan dringend of via de normale stroom van processen-verbaal worden uitgevoerd. Binnen de DGJ (algemene directie gerechtelijke politie)

<sup>43</sup> Omzendbrieven van het parket-generaal R60/92 van 22 december 1992 en R10/93 van 16 februari 1993.

56. En tout état de cause, la MFO-3 et la note Plan R peuvent être simplifiées, clarifiées et ajustées sur plusieurs points. Il est indispensable d'actualiser les circulaires dans la perspective d'initiatives futures, comme la modification de l'organisation à la suite de l'optimisation des services de police et la création d'une banque de données dynamique.

La commission d'enquête constate enfin que la gestion des RIR manque de professionnalisme, et ce, tant à la police fédérale qu'à la police locale.

#### IV.2.1.4. Les rapports administratifs (RAR)

57. Le RAR est un document similaire pour l'enregistrement de données (événements, personnes et groupes) qui relèvent du domaine de la police administrative (*infra*, VIII.).

Le CIA (SICAD) qui reçoit le RAR sur la radicalisation traite celui-ci comme tout autre RAR. Si la TFL estime qu'il s'agit d'une information judiciaire, le RAR est converti en RIR. Dans les autres cas, les services de la direction générale de la police administrative (DGA) s'occupent de l'exploitation ultérieure (*infra*, VIII.).

#### IV.2.1.5. Les signalements nationaux et internationaux

##### IV.2.1.5.1. Les signalements nationaux

58. Une entité (personne, moyen de transport, objet) doit d'abord être saisie dans la BNG avant de pouvoir faire l'objet d'un signalement. Signaler signifie qu'une mesure (arrestation, audition, confiscation, ...) doit être prise par tout service de police qui est confronté à cette entité. C'est aussi pour cette raison que les agents verbalisateurs et les auteurs de RIR doivent systématiquement interroger la BNG.

Il ne peut être procédé à un signalement aux fins d'une privation de liberté que sur ordre d'un magistrat ou avec son accord.<sup>43</sup>

59. Toute nouvelle enquête doit être communiquée par un magistrat, à l'aide d'une fiche de signalement, au CIA dans les cinq jours de son attribution à un service de police. À la clôture, une "fiche de désignement" doit de la même manière être transmise au CIA. La commission d'enquête a constaté que ce délai est souvent dépassé.

60. Il peut être procédé à un signalement en urgence ou par le biais du flux normal des procès-verbaux. Au sein de la DGJ (direction générale de la police judiciaire),

<sup>43</sup> Circulaires du parquet général R60/92 du 22 décembre 1992 et R10/93 du 16 février 1993.

staat DJO (directie van de operaties inzake gerechtelijke politie – sinds de integratie van het vroegere CGOT binnen deze dienst, eind 2014) in voor de signaleringen die binnen de verantwoordelijkheid van de federale gerechtelijke politie vallen. In de praktijk zijn er een aantal afwijkingen en vertragingen vastgesteld die de accuraatheid van de ANG en van de signaleringen als beleidsinstrument hypothekeerden. Ondertussen werden blijkbaar een aantal maatregelen genomen om door het tijdelijk inzetten van bijkomend personeel deze vertragingen te milderen.

De onderzoekscommissie heeft evenwel vastgesteld dat er nu<sup>44</sup> opnieuw een achterstand van 11.000 signaleringen is. Het feit dat voorrang wordt gegeven aan terrorisme gerelateerde signaleringen doet niets af van het feit dat, wetende dat de meeste FTF's een crimineel verleden hebben, hier dringend aan verholpen moet worden.

61. Alle FTF's worden op basis van interne richtlijnen van DJSOC Terro in de ANG opgenomen voor discrete controle (tenzij verzoek om grondig controle)<sup>45</sup>. Zoals in hoofdstuk III uiteengezet, is het aangewezen om alle daders van terroristische misdrijven, indien nuttig, aan dezelfde procedure te onderwerpen.

62. Het samenstellen van een gemeenschappelijke lijst FTF heeft in de praktijk heel wat groeipijnen gekend. Dit was het gevolg van het feit dat de federale politie eerst dergelijke lijsten opstelde en dat er wettelijke initiatieven dienden te worden genomen om het OCAD hiermee te kunnen belasten. Nu moet dit initiatief, zoals al aangegeven in hoofdstuk III, worden uitgebreid tot "*home grown terrorists*" (of eenlingen) en tot haatpredikers.

#### IV.2.1.5.2. Internationale signaleringen

63. Sedert het in werking treden van het koninklijk besluit van 23 augustus 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie, behoren het beleid, de ontwikkeling, de coördinatie, het beheer en de opvolging van de internationale politie-samenwerking expliciet tot de bevoegdheden van de commissaris –generaal en dit voor het geheel van de geïntegreerde politie.

De inwerkingtreding van dit koninklijk besluit leidde tot het onderbrengen:

— van de verwerking van de internationale politie-informatie bij de directie van de internationale politie-samenwerking (CGI);

<sup>44</sup> Op datum van 30 mei 2017.

<sup>45</sup> Tweede desbetreffende interne nota DJSOC.

c'est la DJO (direction des opérations de police judiciaire – depuis l'intégration de l'ancien CGOT au sein de ce service, fin 2014) qui prend en charge les signalements relevant de la responsabilité de la police judiciaire fédérale. Dans la pratique, on a constaté un certain nombre de dérogations et de retards, susceptibles d'hypothéquer l'exactitude de la BNG et des signalements en tant qu'instrument politique. Dans l'intervalle, une série de mesures ont manifestement été prises pour réduire ces retards (mise à disposition temporaire de personnel supplémentaire).

La commission d'enquête a toutefois constaté qu'il existe actuellement<sup>44</sup> à nouveau un arriéré de 11 000 demandes de signalements. Le fait que la priorité soit accordée aux signalements liés au terrorisme n'enlève rien à la nécessité de remédier de toute urgence à ce problème, étant donné que la plupart des FTF ont un passé criminel.

61. Tous les FTF sont inscrits dans la BNG sur la base de directives internes de la DJSOC Terro en vue d'un contrôle discret (à moins d'une demande de contrôle approfondi)<sup>45</sup>. Ainsi qu'il est précisé dans le chapitre III, il s'indique de soumettre le cas échéant tous les auteurs d'infractions terroristes à la même procédure.

62. En pratique, l'établissement d'une liste commune des FTF n'a pas été une sinécure. En effet, ce type de listes étaient au départ établies par la police fédérale et des initiatives législatives ont dû être prises pour pouvoir charger l'OCAM de cette mission. Comme il en a déjà été question dans le chapitre III, cette initiative doit à présent être étendue aux "*home grown terrorists*" (ou individus isolés) et aux prédicateurs de haine.

#### IV.2.1.5.2. Signalements internationaux

63. Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 23 août 2014 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, la politique, le développement, la coordination, la gestion et le suivi de la coopération policière internationale relèvent explicitement des compétences du commissaire général et ce, pour l'ensemble de la police intégrée.

L'entrée en vigueur de cet arrêté royal a eu pour effet:

— de confier le traitement des informations policières internationales à la direction de la coopération policière internationale (CGI);

<sup>44</sup> À la date du 30 mai 2017.

<sup>45</sup> Deuxième note interne de la DJSOC sur la question.

— van de organisatie en het beheer van het nationaal invalspunt op het niveau van de commissaris-generaal.

De CGI handelt in nauw overleg met de overige diensten en directies van de federale politie, alsook met de Vaste Commissie van de lokale politie (VCLP) en met de lokale zones die specifiek worden geconfronteerd met grensoverschrijdende criminaliteit.

De CGI speelt een essentiële rol wat internationale signaleringen betreft, met name voor:

— de uitvoering van internationale berichtenuitwisseling met andere landen, rechtstreeks of via Europol of Interpol (*supra*, II.1.3);

— de uitvoering van internationale signaleringen op verzoek van de gerechtelijke autoriteiten en/of politiediensten (SIS en Interpol) en de behandeling van signaleringen uit het buitenland;

— het verzekeren van een 24/7 permanentie voor de internationale signaleringen en de internationale informatie-uitwisseling (mede op basis van het zogenaamde kanaalkeuzemodel)<sup>46</sup>;

— de juridische validering van buitenlandse signaleringen (die ingevolge personeelsdeficit nog amper kan uitgevoerd worden);

— de vertalingen van de operationele berichten;

— het beheer, de organisatie en de coördinatie van de drie centra voor politie- en douanesamenwerking (CPDS) die de gedeconcentreerde diensten van het Single Point of Contact (SPOC) uitmaken.

64. Een internationale signalering door Belgische diensten moet worden vooraf gegaan door een nationale signalering in de ANG.

Een persoon, met daaraan gekoppeld één of meerdere voertuigen, dient altijd eerst gevat te worden in de ANG.

Internationale signaleringen gebeuren in het SIS II systeem (Schengen Information System; art. 26, 32, 34 en 36) en/of via Interpol. Voor de opname van een persoon (inclusief aliaten) in het SIS-II moet er altijd een beslissing zijn van de bevoegde magistraat. Voor de signalering van een voertuig met het oog op een "opvallende" dan wel "discrete" controle (art. 36 SIS II) zijn zowel het parket als de politie bevoegd.

<sup>46</sup> Interne nota CGI 2011/4273.

— de régler l'organisation et la gestion du point de contact national au niveau du commissaire général.

La CGI agit en étroite concertation avec les autres services et directions de la police fédérale, ainsi qu'avec la Commission permanente de la police locale (CPPL) et les zones locales qui sont spécifiquement confrontées à la criminalité transfrontalière.

La CGI joue un rôle essentiel en matière de signalements internationaux, à savoir dans:

— la mise en œuvre de l'échange international d'informations avec d'autres pays, directement ou via Europol ou Interpol (*supra*, II.1.3);

— la réalisation de signalements internationaux à la demande des autorités judiciaires et/ou des services de police (SIS et Interpol) et le traitement des signalements provenant de l'étranger;

— la mise en place d'une permanence 24/7 pour les signalements internationaux et les échanges internationaux d'informations (notamment sur la base du modèle de choix de canal)<sup>46</sup>;

— la validation juridique des signalements étrangers (qui, à la suite d'un manque de personnel, ne peut pratiquement plus être effectuée);

— la traduction des messages opérationnels;

— la gestion, l'organisation et la coordination des trois centres de coopération policière et douanière (CCPD) qui constituent les services déconcentrés du Single Point of Contact (SPOC).

64. Un signalement international par les services belges doit être précédé par un signalement national dans la BNG.

Une personne, associée avec un ou plusieurs véhicules, doit toujours être encodée d'abord dans la BNG.

Les signalements internationaux se font dans le système SIS II (Système d'information Schengen; art. 26, 32, 34 et 36) et/ou via Interpol. Pour l'encodage d'une personne (y compris de pseudonymes) dans le SIS II, il faut toujours une décision du magistrat compétent. Pour le signalement d'un véhicule à des fins de contrôle "visible" ou "discret" (art. 36 SIS II), tant le parquet que la police sont compétents.

<sup>46</sup> Note interne 2011/4273 de la CGI.

Alle FTF's worden gesignaleerd in het SIS II systeem (art. 36.2) voor discrete controle (tenzij verzoek gerichte controle).

De FTF's die behoren tot één van de categorieën 1 tot en met 4 worden eveneens bij Interpol voor discrete controle gesignaleerd. De lijsten worden altijd met Europol gedeeld.

De onderzoekscommissie<sup>47</sup> stelt ook vast dat het gebruik van SIS II signaleringen (art. 36) voortdurend dient te worden aangemoedigd<sup>48</sup>, wil men een beter beeld krijgen van de verplaatsingen van verdachten en daders van strafbare terrorisme gerelateerde gedragingen. Bovendien werden er een aantal aliassen niet internationaal gemeld. De praktijk leert ook dat het niet voldoende is om dringend te seinen. Ook "aandacht vestigingen" zijn onontbeerlijk en dienen meer en sneller te worden geactiveerd.

65. In principe kan iedere politieambtenaar of dienst van de lokale of de federale politie een "verzoek tot internationale signalering (VIS)" opstellen. De signalerende dienst blijft verantwoordelijk voor de inhoud, daar waar de CGI (Directie Internationale relaties) wel een kwaliteitscontrole uitvoert (validiteit, dubbele signaleringen, ...).

De onderzoekscommissie stelt vast dat er bij integratie van CGO (de vroegere Directie van de operationele politie-informatie) in CGI<sup>49</sup>, een significante achterstand was bij de (toen nog manuele) vatting van de buitenlandse internationale signaleringen in de ANG. Deze achterstand gaat terug tot eind 2008 en betreft de niet-verwerking in 2014 van 14.500 signaleringen (die ook andere misdrijven dan terrorisme betroffen). Ook was er een historische achterstand van niet geverifieerde buitenlandse Schengen-signaleringen. Deze achterstand werd toen op korte termijn met extra tijdelijk personeel weggewerkt. Het blijft evenwel zo dat de kwaliteit van de internationale informatie-uitwisseling in het algemeen en van de signaleringen in het bijzonder bezwaard wordt door personeelstekorten binnen de CGI en door verouderde ICT toepassingen. Dit heeft voor gevolg dat bijvoorbeeld Schengen toepassingen

Tous les FTF sont signalés dans le système SIS II (art. 36.2) à des fins de contrôle discret (à moins qu'il y ait une demande de contrôle spécifique).

Les FTF qui appartiennent à l'une des catégories 1 à 4 sont également signalés à Interpol à des fins de contrôle discret. Les listes sont toujours partagées avec Europol.

La commission d'enquête<sup>47</sup> constate également que l'utilisation des signalements dans SIS-II (art. 36) doit constamment être encouragée<sup>48</sup> si l'on veut avoir une image plus précise des déplacements de suspects et d'auteurs de comportements punissables liés au terrorisme. En outre, un certain nombre de pseudonymes n'ont pas été signalés au niveau international. La pratique montre qu'il n'est pas suffisant d'effectuer très rapidement des signalements. "Attirer l'attention" sur certains individus est également indispensable, et cette procédure doit être activée plus souvent et plus rapidement.

65. En principe, tout fonctionnaire de police ou service de la police locale ou fédérale peut rédiger une "demande de signalement international". Le service à l'origine du signalement reste responsable du contenu, tandis que la CGI (Direction de la coopération policière internationale) effectue un contrôle de qualité (validité, doubles signalements, etc.).

La commission d'enquête constate qu'au moment de l'intégration de la CGO (l'ancienne Direction de l'information policière opérationnelle) dans la CGI<sup>49</sup>, il y avait un arriéré significatif au niveau de l'encodage (encore manuel à l'époque) des signalements internationaux dans la BNG. Cet arriéré remonte à la fin 2008 et comporte le non-traitement de 14 500 signalements (qui portaient également sur des infractions autres que le terrorisme) en 2014. Il y avait également un arriéré historique de signalements étrangers non vérifiés dans le système Schengen. Cet arriéré a été comblé en peu de temps grâce à l'engagement de personnel temporaire supplémentaire. Il n'en demeure pas moins vrai que, de manière générale, la qualité des échanges d'informations internationales et des signalements en particulier est particulièrement affectée par le manque de personnel au sein de la CGI et par des applications

<sup>47</sup> Schriftelijk antwoord van de heer Roger Leys, korpschef PolitieZone Turnhout,, op een vraag van de onderzoekscommissie.

<sup>48</sup> Zie: DRI News nummer 98 van 29 maart 2016 en DRI News 111 van 23 juni 2016.

Na de aanslagen van 22 maart 2016 waren 1091 personen gesignaleerd zijn op basis van art. 36.2, discrete controle.

<sup>49</sup> Koninklijk besluit van 23 augustus 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie, *B.S.* 3 september 2014.

<sup>47</sup> Réponse écrite de M. Roger Leys, chef de corps de la zone de police de Turnhout, à une question de la commission d'enquête.

<sup>48</sup> Voir DRI News n°98 du 29 mars 2016 et DRI News n°111 du 23 juin 2016.

Après les attentats du 22 mars 2015, 1 091 personnes étaient signalées sur la base de l'article 36.2 (contrôle discret).

<sup>49</sup> Arrêté royal du 23 août 2014 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, *Moniteur belge*, 3 septembre 2014.

af en toe uitvallen terwijl juist nu het aantal signaleringen, vooral van terrorisme gerelateerde berichten en signaleringen, toenemen.

66. Met betrekking tot de achterstallige controles van de buitenlandse SIS-signaleringen werd door de CGI voorrang gegeven aan signaleringen die betrekking hadden op terrorisme misdrijven.

67. De onderzoekscommissie stelt vast dat er binnen de DGJ een overdracht van deze bevoegdheid is geweest van DJSOC naar de AIK/SICAD. Deze overdracht is te begrijpen op basis van de operationeel deconcentratie binnen de DGJ maar werd op een weinig voorbereide wijze opgelegd<sup>50</sup>. De onderzoekscommissie wijst erop dat de beslissing om te signaleren bij de Dirjud (gerechtelijke signaleringen) en bij de Dirco (administratieve signaleringen) ligt, en niet bij het AIK, ongeacht het feit dat de signalering materieel wordt uitgevoerd door het AIK.

68. Signaleringen verdienen soms een meer doordachte keuze. Te vroeg of te laat seinen kan de gewenste resultaten schaden. Voorts worden bepaalde verwachte interventies (controle, arrestatie) in andere landen vaak anders geïnterpreteerd dan bedoeld was<sup>51</sup>.

69. De onderzoekscommissie stelt vast dat het in België reageren op HITS van het buitenland van door België gesignaleerde personen niet altijd zoals gewenst verliep. In een aantal gevallen werden de lokale politiediensten (vooral na federalisering en zeker na seponering van een dossier) niet door DJSOC/Terro ingelicht. In enkele gevallen werd DJSOC/Terro ook niet ingelicht na een HIT, na een signalering, die bijvoorbeeld in het kader van radicalisering door de lokale politie werd geïnitieerd.

Het meermaals toegepaste systeem waarbij andere diensten in cc worden gezet, is niet voldoende en ligt vaak aan de basis van vermeende verantwoordelijkheidsneming.

TIC dépassées. Ceci a notamment pour conséquence que certaines applications Schengen se bloquent de temps en temps, alors que le nombre de signalements, surtout en rapport avec des faits et des personnes en lien avec le terrorisme, est précisément en train d'augmenter.

66. En ce qui concerne les contrôles en retard des signalements SIS étrangers, la CGI a donné priorité aux signalements liés aux infractions terroristes.

67. La commission d'enquête constate qu'au sein de la DGJ, cette compétence a été transférée de la DJSOC au CIA/SICAD. S'il est logique au regard de la déconcentration opérationnelle au sein de la DGJ, ce transfert a été imposé sans guère de préparation<sup>50</sup>. La commission d'enquête souligne que la décision de signaler relève de la Dirjud (signalements judiciaires) et de la Dirco (signalements administratifs), et pas du CIA, indépendamment du fait que le signalement est matériellement exécuté par le CIA.

68. Les signalements méritaient quelquefois de faire l'objet d'un choix plus réfléchi. Un signalement trop rapide ou trop tardif peut porter préjudice aux résultats escomptés. Par ailleurs, l'interprétation donnée à certaines interventions attendues (contrôles, arrestations) dans d'autres est souvent différente de l'objectif initial<sup>51</sup>.

69. La commission d'enquête constate que la Belgique n'a pas toujours réagi de façon opportune aux HIT provenant de l'étranger de personnes signalées par la Belgique. Dans un certain nombre de cas, les services de police locale n'ont pas été informés par la DJSOC Terro (essentiellement après la fédéralisation et certainement après le classement sans suite d'un dossier). Dans quelques cas, la DJSOC Terro n'a pas non plus été informée après un HIT, après un signalement, qui avait par exemple été initié par la police locale dans le cadre de la radicalisation.

Le système souvent utilisé consistant à mettre d'autres services en copie n'est pas suffisant et est souvent à la base de prise de responsabilité présumée.

<sup>50</sup> Hoorzitting met vertegenwoordigers van AIK's, 7 december 2016 die beweerden hier niet eens van op de hoogte te zijn gebracht.

<sup>51</sup> Discrete controles die helemaal niet discreet verlopen; ongewenste arrestaties en gewenste maar niet uitgevoerde arrestaties.

<sup>50</sup> Audition des représentants de CIA, 7 décembre 2016, qui ont affirmé ne pas avoir été informés de cela.

<sup>51</sup> Des contrôles discrets qui manquent totalement de discrétion: des arrestations inopportunes et des arrestations souhaitées auxquelles il n'est pas procédé.

### IV.2.2. De politionele gegevensbanken

#### IV.2.2.1. Algemeen

70. De politionele gegevensbanken zijn het voorwerp van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA). Artikel 44/2, § 1, van deze wet, dat trouwens herhaaldelijk werd gewijzigd, onderscheidt drie categorieën van gegevensbanken zijnde:

- de algemene nationale gegevensbank (ANG);
- de basisgegevensbanken;
- de bijzondere gegevensbanken.

Artikel 44/2, § 2, creëert bovendien de mogelijkheid voor het inrichten van een gemeenschappelijke gegevensbank terrorisme. De onderzoekscommissie heeft, zowel bij de federale als bij de lokale politie, een wildgroei aan gegevensbanken vastgesteld. Het bleek trouwens bijzonder moeilijk om een overzicht te krijgen van deze gegevensbanken. Het ontbreekt de geïntegreerde politie aan een globaal concept.

Wegens het ontbreken van een cartografie van de gegevensbanken werd de hulp ingeroepen van het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) (zie IV.2.6).

Het COC registreerde in januari in totaal 127 gegevensbanken, waarvan er naast de ANG, 16 werden aangemeld door de federale politie. Het COC stelde ook vast dat voor meerdere gegevensbanken van de federale gerechtelijke politie en van de lokale politiezones geen aanvraag werd gedaan. Ook bleek dat heel wat in andere gegevensbanken geregistreerde gegevens niet in de ANG, zoals voorgeschreven, zijn opgenomen. Ook was de onderzoekscommissie getuige van verschillende culturen, werkprocessen en interne organisatievormen.

71. Zo beschikken de vijf terro gespecialiseerde FGP's (maar ook andere FGP's) over eigen gegevensbanken waarvan de gegevens niet of onvolledig zijn opgenomen in de ANG. Deze gegevensbanken zijn op dit ogenblik ook niet onderling met elkaar verbonden. De onderzoekscommissie noteert wel het initiatief om alle FGP's met hetzelfde ILP systeem te laten werken. I-police 2.0<sup>52</sup> belooft veel maar het zal nog enkele jaren (2018-2021) duren eer het werkelijkheid wordt en het is ook niet zeker of de beloofde tussenmaatregelen voldoende oplossingen kunnen bieden.

<sup>52</sup> Goedgekeurd in februari 2016 mits steun d.m.v. IDF 2016.

### IV.2.2. Les banques de données policières

#### IV.2.2.1. Généralités

70. Les banques de données policières sont prévues par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (LFP). L'article 44/2, § 1<sup>er</sup>, de cette loi, qui a du reste été modifié à de nombreuses reprises, distingue trois catégories de banques de données:

- la Banque de données Nationale Générale (BNG);
- les banques de données de base;
- les banques de données particulières.

L'article 44/2, § 2, créé en outre la possibilité de mettre en place une banque de données commune terrorisme. La commission d'enquête a constaté une croissance incontrôlée de banques de données tant à la police fédérale qu'à la police locale. Il s'est d'ailleurs avéré particulièrement difficile d'avoir une vue d'ensemble de ces banques de données. La police intégrée manque d'un concept global.

En raison de l'absence de cartographie des banques de données, il a été fait appel à l'aide de l'Organe de contrôle de l'information policière (COC) (voir IV.2.6).

En janvier, le COC a enregistré au total 127 banques de données, dont seize, outre la BNG, signalées par la police fédérale. Le COC a également constaté que plusieurs banques de données de la police judiciaire fédérale et des zones de police locale n'avaient pas fait l'objet d'une demande. Il s'est également avéré que de nombreuses données enregistrées dans d'autres banques de données ne figuraient pas, ainsi qu'il est prescrit, dans la BNG. La commission d'enquête a également été témoin de différentes cultures, méthodes de travail et formes d'organisation interne.

71. C'est ainsi que les cinq PJF spécialisées en terrorisme (mais aussi d'autres PJF) disposent de banques de données propres, dont les données ne sont pas ou pas intégralement reprises dans la BNG. Pour l'heure, ces banques de données ne sont pas non plus interconnectées. La commission d'enquête prend toutefois acte de l'initiative visant à faire travailler toutes les PJF avec le système ILP. Les promesses de l'I-police 2.0<sup>52</sup> sont grandes, mais il faudra encore attendre quelques années (2018-2021) avant que le système ne se réalise et il n'est pas certain que les solutions offertes par les mesures temporaires promises soient suffisantes.

<sup>52</sup> Approuvé en février 2016 moyennant une aide via IDF 2016.

De onderzoekscommissie dringt aan op een actief nastreven van uitsluitend bij het COC geregistreerde bijzondere gegevensbanken (bij voorkeur eenzelfde toepassing voor alle componenten van de gerechtelijke politie).

72. Dit alles geeft aanleiding tot verlies aan efficiency en van capaciteit, risico's op fouten, onvolkomen of onzorgvuldigheden.

#### IV.2.2.2. De algemene nationale gegevensbank (ANG)

73. De ANG is gebaseerd op artikel 44/2, § 1, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA).

Overeenkomstig de artikelen 44/1 tot 44/11 van de WPA is de verwerking van de informatie inzake de gerechtelijke politie geregeld door de gemeenschappelijke omzendbrief MFO-3 van 14 juni 2002 van de ministers van Binnenlandse zaken en van Justitie en door de omzendbrief COL 7/2002 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep.

74. Bij aanvang was het ANG concept revolutionair in Europa<sup>53</sup>. Inmiddels is de ANG, met de verouderde technologie<sup>54</sup>, te beperkt, mist ze intelligente ondersteuning en wordt ze gedragen door een ingewikkeld manueel voedingssysteem.

Hierdoor ontstonden heel wat (lokale) parallelle alternatieven en blijft het delen van informatie binnen de geïntegreerde politie een probleem.

75. Alle PV's en RIR's moeten in de ANG gevat worden maar de kwaliteit van de ANG staat of valt met de kwaliteit van de aangeleverde producten.

#### 76. Externe toegang tot de ANG

Informatie uit de ANG kan met andere diensten<sup>55</sup> gedeeld worden overeenkomstig artikel 44/2 WPA.

Herhaaldelijk werd het uitbreiden van de externe toegang tot de ANG bepleit. Dit kan ofwel door het integraal verlenen van toegang tot de informatie, ofwel op basis van een HIT/NO HIT systeem.

<sup>53</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van justitie, 19 december 2016.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Schriftelijk antwoord van de heer Claude Fontaine, directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, op een vraag van de onderzoekscommissie (september 2016).  
Dienst vreemdelingen zaken (DVZ), Cel voor informatieverwerking (CFI), Algemene administratie douane en accijnzen, FOD Buitenlandse Zaken, FOD Binnenlandse Zaken.

La commission d'enquête insiste afin que l'on tende activement vers des banques de données particulières exclusivement enregistrées au COC (de préférence, une application identique pour toutes les composantes de la police judiciaire).

72. Cette situation génère une perte d'efficacité et de capacité, des risques d'erreurs, de lacunes et de négligences.

#### IV.2.2.2. La banque de données nationale générale (BNG)

73. La BNG est prévue à l'article 44/2, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (LFP).

Conformément aux articles 44/1 à 44/11 de la LFP, le traitement des informations en matière de police judiciaire est réglé par la directive commune MFO-3 du 14 juin 2002 des ministres de l'Intérieur et de la Justice et par la circulaire COL 7/2002 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel.

74. Initialement, la BNG était un concept révolutionnaire en Europe<sup>53</sup>. Entre-temps, dotée d'une technologie obsolète<sup>54</sup>, la BNG est trop limitée, manque d'un support intelligent et est supportée par un système d'alimentation manuelle compliqué.

Il s'ensuit que de nombreuses alternatives parallèles (locales) ont vu le jour et que le partage de l'information au sein de la police intégrée demeure problématique.

75. Tous les PV et les RIR doivent être encodés dans la BNG, mais la qualité de la BNG dépend de la qualité des produits fournis.

#### 76. Accès externe à la BNG

L'information de la BNG peut être partagée avec d'autres services<sup>55</sup>, conformément à l'article 44/2 LFP.

Il a été plaidé à plusieurs reprises en faveur de l'élargissement de l'accès externe à la BNG. Cela peut se faire en accordant un accès intégral à l'information, ou sur la base d'un système HIT/NO HIT.

<sup>53</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Réponse écrite de M. Claude Fontaine, directeur général de la police judiciaire fédérale, à une question de la commission d'enquête (septembre 2016).  
L'Office des étrangers (OE), la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), l'Administration générale des douanes et accises, le SPF Affaires étrangères, le SPF Intérieur.

Een aantal diensten (OCAD, de inlichtingen – en veiligheidsdiensten, de parketten, de VSSE, de justitiehuisen ...) vragen nu, ook tijdens de hoorzittingen van de onderzoekscommissie, concreet om toegang te krijgen tot de ANG, zonder zelf altijd de nodige en mogelijke wederkerigheid te waarborgen.

77. De onderzoekscommissie stelt vast dat in het project i-police nu enkel sprake is van een toegang voor de douane en de sociale inspectie. In functie van de evoluerende realiteit en bij het, zoals in dit verslag aanbevolen oprichten, van een kruispuntbank (zie *infra*, IV.2.2.6) dient de toegang tot de ANG en het utiwisselen van informatie volledig herbekeken te worden.

De onderzoekscommissie meent dat herijking van de toegangsmogelijkheden tot de ANG voor partnerdiensten met de nodige terughoudendheid moet worden benaderd. Omdat de kwaliteit van de opgeslagen informatie voor verbetering vatbaar is, vergt elke aanvraag tot toegang een weloverwogen besluitvorming.

De vraag of bijvoorbeeld het openbaar ministerie toegang moet krijgen tot de ANG<sup>56</sup> is een vraag die niet onmiddellijk met een ja of een neen kan worden beantwoord en mede in functie van het opstellen van e-PV's (zie regeringsverklaring van 14 mei 2017).

Eenzijds, worden overeenkomstig de wetgeving de gerechtelijke databestanden gecreëerd en bijgehouden op basis van PV's en RIR's. Deze vallen onder de controle van de minister van justitie, de procureurs-generaal en de COC (*infra*, IV.2.6.). Het gerechtelijke luik van de ANG bevat gerechtelijke informatie waarvoor het openbaar ministerie bevoegd/verantwoordelijk is.

Anderzijds, betreft het meestal niet geconsolideerde informatie doch bijvoorbeeld de toegang tot de RIR kan ook nuttig zijn voor het openbaar ministerie.

Alleszins zouden heel wat van de hier besproken problemen worden opgelost met de inrichting van een kruispuntbank (zie *infra*, IV.2.2.6).

78. De integrale toegang ook tot de RIR's, zoals de minister van Justitie bepleit, versterkt de hierboven uiteengezette terughoudendheid, omdat er geen sprake is van concrete feiten en dus ook niet van een misdrijf. De verantwoordelijkheid voor het delen van informatie bij de politie en een indirecte toegang volstaan.

<sup>56</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van justitie, 19 december 2016.

Un certain nombre de services (l'OCAM, les services de renseignement et de sécurité, les parquets, la VSSE, les maisons de justice, ...) demandent à présent, même lors des auditions de la commission d'enquête, à bénéficier d'un accès concret à la BNG, sans eux-mêmes toujours garantir la nécessaire et possible réciprocité.

77. La commission d'enquête constate que dans le projet i-police, il est uniquement question d'un accès pour la douane et l'inspection sociale. La question de l'accès à la BNG et des échanges d'informations devra être réexaminée de fond en comble en fonction de l'évolution de la réalité et lors de la création, recommandée par le présent rapport, d'une banque-carrefour (cf. *infra*, IV.2.2.6).

La commission d'enquête estime que la question de la refonte des possibilités d'accès à la BNG pour les services partenaires doit être abordée avec la retenue nécessaire. Étant donné qu'il y a une marge d'amélioration possible pour la qualité des informations stockées, chaque demande doit faire l'objet d'une décision mûrement réfléchie.

C'est ainsi par exemple que l'on ne peut pas directement répondre par oui ou par non, également en fonction de la rédaction d'e-PV (voire la déclaration du gouvernement du 14 mai 2017), à la question de savoir si le ministère public doit avoir accès à la BNG.<sup>56</sup>

D'une part, conformément à la législation, les fichiers de données judiciaires sont créés et tenus à jour sur la base de PV et de RIR. Ces fichiers sont sous le contrôle du ministre de la Justice, des procureurs généraux et du COC (*infra*, IV.2.6.). Le volet judiciaire de la BNG contient des informations judiciaires pour lesquelles le ministère public est compétent/responsable.

D'autre part, les fichiers concernent généralement des informations non consolidées mais, par exemple, l'accès au RIR peut également être utile pour le ministère public.

En tout état de cause, la création d'une banque-carrefour permettrait de résoudre beaucoup des problèmes évoqués ici (cf. *infra*, IV.2.2.6).

78. L'accès intégral aux RIR, en faveur duquel plaide le ministre de la Justice, ravive le souci de retenue évoqué plus haut, étant donné qu'il n'est pas question ici de faits concrets ni, par conséquent, d'infraction. Un accès indirect est dès lors suffisant, la responsabilité du partage d'informations étant assumée par la police.

<sup>56</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016.



79. De ANG en ANPR (slimme camera) toepassingen<sup>57</sup>

De controle door de Franse gendarmerie in Cambrai van de terugkerende Salah Abdeslam (problematiek die in detail wordt besproken in hoofdstuk IX) heeft aangetoond dat geseinde personen en voertuigen bij hoogdringendheid in de bestaande ANPR toepassingen moeten worden ingevoerd. Dit zou tot gevolg hebben dat niet alleen de politieploegen op de baan uitkijken naar betrokkene(n), maar dat hun eventuele aanwezigheid ook van bij opname via de camerabewaking wordt opgemerkt en gesignaleerd.

80. Blacklists voor ANPR zijn extracties (downloads) uit politionele databanken. Thans kunnen meerdere lijsten worden gedownload waaronder lijsten van voertuigen of nummerplaten met permanent of niet-permanent te nemen maatregel. Deze lijsten kunnen dan, na enige bewerking, ingelezen worden in het ANPR systeem. Ook lijsten uit het SIS-systeem kunnen sedert een half jaar gedownload worden. Dit kan echter niet voor Interpollijsten.

De vraag rijst hoe accuraat voertuigen (ook kortstondig voor gehuurde voertuigen) die gebruikt worden (permanent of tijdelijk) door al dan niet gesignaleerde verdachten voor terrorisme (bijvoorbeeld na de aanslag in Parijs) in het systeem kunnen worden ingebracht?

ANPR HIT's zullen uiteraard in aantal toenemen en bijdragen tot de hierboven vermelde infobesitas. De onderzoekscommissie gaat er evenwel van uit dat technische ingrepen de werklust op een draaglijke niveau moeten kunnen houden anders zal de "overlast" bij de politiediensten alleen maar toenemen.

## 81. De ANG en de uitvoering van straffen en maatregelen

De interactie tussen de ANG en de administratie van het gevangeniswezen wordt besproken in hoofdstuk VII.

79. La BNG et les applications ANPR (caméras intelligentes)<sup>57</sup>

Le contrôle de Salah Abdeslam effectué sur le chemin du retour par la gendarmerie française à Cambrai (voir le récit détaillé de cet épisode dans le chapitre IX) a démontré que les données relatives aux personnes et aux véhicules faisant l'objet d'un signalement doivent être encodées d'urgence dans les applications ANPR existantes. Grâce à un tel système, non seulement les équipes de police surveilleraient les routes pour tenter de retrouver l'intéressé/les intéressés, mais la présence éventuelle de ceux-ci serait également remarquée et signalée par le biais de la vidéosurveillance.

80. Les "blacklists" destinées aux systèmes ANPR sont des extraits (téléchargés) de banques de données de la police. À l'heure actuelle, plusieurs listes peuvent être téléchargées, notamment des listes de véhicules ou de plaques d'immatriculation associés à une mesure à prendre de manière permanente ou non permanente. Ces listes peuvent, après traitement, être introduites dans un système ANPR. Depuis six mois, des listes extraites du système SIS peuvent également être téléchargées. Ce n'est toutefois pas le cas pour les listes d'Interpol.

La question est de savoir avec quelle précision il serait possible d'encoder dans le système les données de véhicules utilisés (de manière permanente ou temporaire, voire brièvement dans le cas de véhicules loués) par des personnes soupçonnées de terrorisme (comme, par exemple, après les attentats de Paris), que ces personnes fassent ou non l'objet d'un signalement.

Le nombre de "hits" générés par les systèmes ANPR va évidemment augmenter, ce qui contribuera à la surabondance d'informations évoquée plus haut. La commission d'enquête part toutefois du principe selon lequel des manipulations techniques doivent permettre de maintenir la charge de travail à un niveau supportable, sans quoi la surcharge de travail des services de police ne fera qu'augmenter.

## 81. La BNG et l'exécution de sanctions et de mesures

La question de l'interaction entre la BNG et l'administration pénitentiaire est examinée au chapitre VII.

<sup>57</sup> Schriftelijk antwoord van de heer Roger Leys, korpschef Politiezone Turnhout,, op een vraag van de onderzoekscommissie.

<sup>57</sup> Réponse écrite de M. Roger Leys, chef de corps de la zone de police de Turnhout, à une question de la commission d'enquête.

*IV.2.2.3. De basisgegevensbanken (art. 44/11/2, § 1) en de bijzondere gegevensbanken.*

82. De basisgegevensbanken zijn de politionele gegevensbanken die opgericht worden ten behoeve van het geheel van de geïntegreerde politie. Ze hebben tot doel de opdrachten van bestuurlijke en van gerechtelijk politie uit te oefenen door de erin vervatte persoonsgegevens en informatie te exploiteren en door de bevoegde overheden te informeren over de uitoefening van deze opdrachten.

Deze gegevens zijn, met uitzondering van de persoonsgegevens en informatie die betrekking hebben op het beheer van onderzoeken, slechts beschikbaar en rechtstreeks raadpleegbaar door de politiediensten die ze hebben geregistreerd of de politiediensten die ze, wgens hun wettelijke opdrachten, moeten coördineren.

83. Bijzondere gegevensbanken mogen uitsluitend ingericht worden met toepassing van artikel 44/11/3, § 1, WPA. De oprichting van een bijzondere gegevensbank wordt door minstens een van de volgende bijzondere behoeften verantwoord:

a) de noodzaak om persoonsgegevens en informatie te classificeren in de zin van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen;

b) de technische of functionele onmogelijkheid om de ANG. te voeden met alle of een gedeelte van de in deze gegevensbanken verwerkte persoonsgegevens en informatie;

c) het niet ter zake dienend of overmatige karakter van de centralisering van alle of een gedeelte van de persoonsgegevens of de informatie in de ANG, in het kader van de uitoefening van de opdrachten van bestuurlijke politie en van gerechtelijke politie.

De wet definieert niet wat onder bijzondere omstandigheden dient te worden verstaan. Dit is nochtans wenselijk wil men het nut en de noodzaak van de bijzondere gegevensbanken kunnen beoordelen.

*IV.2.2.4. De gemeenschappelijke gegevensbank terrorisme (zie supra III.; infra IV.4.)*

84. Gemeenschappelijke gegevensbanken mogen ingericht worden op basis van artikel 44/2, § 2, van de WPA.

De gemeenschappelijke gegevensbanken maken het voor de diensten die over verschillende bevoegdheden beschikken mogelijk om hun gegevens en informatie te

*IV.2.2.3. Les banques de données de base (art. 44/11/2, § 1<sup>er</sup>) et les banques de données particulières*

82. Les banques de données de base sont les banques de données policières créées au profit de l'ensemble de la police intégrée. Elles ont pour finalité d'exécuter les missions de police administrative et de police judiciaire en exploitant les données à caractère personnel et les informations qui y sont incluses et en informant les autorités compétentes de l'exercice de ces missions.

Ces données, à l'exception de celles relatives à la gestion des enquêtes, ne sont disponibles et directement consultables que par les services de police qui les ont enregistrées ou qui doivent, de par leurs missions légales, les coordonner.

83. Les banques de données particulières peuvent exclusivement être créées en application de l'article 44/11/3, § 1<sup>er</sup>, de la LFP. La création d'une banque de données particulière est motivée par au moins un des besoins particuliers suivants:

a) la nécessité de classifier des données à caractère personnel ou informations au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité;

b) l'impossibilité technique ou fonctionnelle d'alimenter la BNG de tout ou partie des données à caractère personnel et informations traitées dans ces banques de données;

c) le caractère non pertinent ou excessif de la centralisation dans la BNG de tout ou partie des données à caractère personnel ou des informations, dans le cadre de l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire.

La loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par "circonstances particulières", ce qui serait pourtant souhaitable si l'on veut pouvoir apprécier l'utilité et la nécessité des banques de données particulières.

*IV.2.2.4. La banque de données commune terrorisme (voir supra, III.; infra, IV.4.)*

84. Les banques de données communes peuvent être mises en place en vertu de l'article 44/2, § 2, de la LFP.

Les banques de données communes permettent à différents services ayant des compétences différentes de partager leurs données et informations afin d'être

delen teneinde doeltreffend te zijn in het kader van het bestrijden en opvolgen van terrorisme en extremisme dat tot terrorisme kan leiden<sup>58</sup> en dit onder de voorwaarden bepaald in artikel 44/11/3*bis*, van de WPA.

Dit artikel stelt bovendien dat gezamenlijke gegevensbanken moeten worden gemotiveerd door:

— de strategisch, tactisch en of operationele noodzaak om gezamenlijk persoonsgegevens en informatie te verwerken voor het uitoefenen van de respectieve bevoegdheden van de overheden, organen, organismen, diensten, directies;

— de hulp bij het nemen van beslissingen door de bestuurlijke overheden of de overheden van bestuurlijke politie of van gerechtelijke politie.

De raadpleging van de archieven van een gemeenschappelijke gegevensbank mag slechts gebeuren in het kader van de volgende doeleinden:

— de ondersteuning bij het bepalen en het uitwerken van het politie- en veiligheidsbeleid inzake terrorisme en extremisme dat tot terrorisme kan leiden;

— de verwerking van de antecedenten in het kader van onderzoek met betrekking tot een terrorismemisdad;

— de verdediging in rechte van de overheden bedoeld in artikel 44/11/3*bis*, § 2, 2°.

Gelet op deze doelstelling en de huidige context hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie na de aanslagen in Brussel bij koninklijk besluit van 21 juli 2016 beslist om een gemeenschappelijke gegevensbank (FTF) op te richten (*infra*, IV.4). Deze gegevensbank beoogt “om het probleem van de proliferatie van terrorisme gerelateerde databanken op te lossen”.

De vraag is maar of dit ook gelukt is want in de praktijk behouden de betrokken diensten hun eigen gegevensbanken in verband met terrorisme en meer bepaald FTF's.

Trouwens, de noodzaak om binnen de politiediensten nog verder een eigen gemeenschappelijke gegevensbank in te richten is mede gebaseerd op de nood om vanuit de geïntegreerde politie bij te dragen tot een verbeterde werkwijze en om de interne samenwerkings- en

<sup>58</sup> Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1*bis* "Het informatie-beheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, *B.S.* 22 september 2016.

plus efficaces dans le cadre de la lutte et le suivi du terrorisme et de l'extrémisme pouvant mener au terrorisme<sup>58</sup> et ce aux conditions prévues dans l'article 44/11/3*bis* de la LFP.

Cet article prévoit en outre que les banques de données commune doivent être motivées par une des finalités suivantes:

— la nécessité stratégique, tactique ou opérationnelle de traiter en commun des données à caractère personnel et des informations pour exercer les missions respectives des autorités, organes, organismes, services, directions;

— l'aide à la prise de décisions par les autorités administratives, de police administrative ou de police judiciaire.

La consultation des archives d'une banque de données communes ne peut être réalisée que dans le cadre des finalités suivantes:

— l'appui à la définition et à la réalisation de la politique policière et de sécurité en matière de terrorisme et d'extrémisme pouvant mener au terrorisme;

— le traitement des antécédents dans le cadre d'une enquête relative à un fait criminel de terrorisme;

— la défense des autorités visées à l'article 44/11/3*bis* § 2, 2°, en justice.

Vu cet objectif et le contexte actuel, les ministres de l'Intérieur et de la Justice ont décidé, après les attentats de Bruxelles, de créer une banque de données commune (FTF) par l'arrêté royal du 21 juillet 2016 (*infra*, IV.4). Cette banque de données vise “à résoudre le problème de la prolifération des banques de données dédiées au terrorisme”.

La question est toutefois de savoir si cet objectif a été atteint parce que, dans la pratique, les services concernés conservent leurs propres banques de données dédiées au terrorisme et plus précisément aux FTF.

D'ailleurs, la nécessité de poursuivre la mise en place d'une propre banque de données commune au sein des services de police est notamment motivée par le besoin de contribuer, à partir de la police intégrée, à l'amélioration de la méthode de travail et de résoudre seul les

<sup>58</sup> Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* et portant exécution de certaines dispositions de la section 1*er bis* “de la gestion des informations” du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *Moniteur belge* du 22 septembre 2016.

coördinatie problemen binnen de politie wat de informatiehuishouding betreft zelf op te lossen.

#### IV.2.2.5. De gegevensbanken van de lokale politie

85. De lokale politiediensten zijn aan dezelfde wetgeving en richtlijnen onderwerpen als de federale politie.

Het is in dit stadium moeilijk om een globaal overzicht te bekomen van de bestaande gegevensbanken.

De onderzoekscommissie neemt akte van het feit dat het COC verder onderzoekt hoeveel en welke gegevensbanken er bij de lokale politiediensten werden ingericht en die meestal ook niet aan de ANG zijn verbonden<sup>59</sup>.

#### IV.2.2.6. Het inrichten van een kruispuntbank Veiligheid

86. Tijdens de werkzaamheden van de onderzoekscommissie is duidelijk geworden dat er een sterke behoefte bestaat om te kunnen nagaan, met respect van de desbetreffende vertrouwelijkheids- en geheimhoudingsvoorschriften, over welke gegevens andere diensten waarmee wordt samengewerkt, beschikken.

Er ontstonden heel wat mechanismen om deze behoefte in te vullen zoals, het uitwisselen van verbindingsofficieren, het overdragen van gegevens van één dienst naar een andere dienst en het onderling toegankelijk maken van elkaars gegevensbank. Meerdere diensten kregen, zoals in dit hoofdstuk wordt aangegeven, aldus toegang tot de ANG van de politie. Elk van deze oplossingen vertoont echter een aantal anomalieën, zoals het ongecontroleerd aanwenden van gegevens voor andere doelstellingen, een manifest gebruik van contextualisering, het manueel overdragen van gegevens met vertraging met een foutenlast tot gevolg, en andere.

De onderzoekscommissie is van oordeel dat het inrichten van een kruispuntbank een alternatieve en betere oplossing biedt.

Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de uitgebreide *knowhow* die beschikbaar is bij de kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en het e-health platform inzake de organisatie van een efficiënt systeem van veilige elektronische gegevensdeling tussen gedistribueerde elektronische gegevensbanken en dit onder de verantwoordelijkheid van verschillende instanties.

<sup>59</sup> Zie onderzoeksrapport COC 2016/3.

problèmes internes de collaboration et de coordination au sein de la police en ce qui concerne la gestion de l'information.

#### IV.2.2.5. Les banques de données de la police locale

85. Les services de la police locale sont soumis à la même législation et aux mêmes directives que la police fédérale.

À ce stade, il est difficile d'obtenir un aperçu global des banques de données existantes.

La commission d'enquête prend acte du fait que le COC continue à examiner combien de banques de données et quelles banques de données, lesquelles ne sont généralement pas non plus reliées à la BNG, ont été mises en place au sein des services de la police locale<sup>59</sup>.

#### IV.2.2.6. La création d'une banque-carrefour de la sécurité

86. Au cours des travaux de la commission d'enquête, il est clairement apparu qu'il existe un besoin important de pouvoir vérifier, dans le respect des règles de confidentialité et de secret concernées, de quelles données disposent les autres services qui collaborent.

De très nombreux mécanismes ont été mis en place afin de répondre à ce besoin, tels que l'échange d'officiers de liaisons, le transfert de données d'un service à l'autre et l'accès réciproque à la banque de données de chacun. Ainsi qu'il est précisé dans ce chapitre, plusieurs services ont donc eu accès à la BNG de la police. Chacune de ces solutions présente toutefois un certain nombre d'anomalies, telles que l'utilisation non contrôlée de données à d'autres fins, un recours manifeste à la contextualisation, le transfert manuel de données entraînant un retard ou une charge d'erreurs, etc.

La commission d'enquête estime que la création d'une banque-carrefour offre une solution alternative, plus appropriée.

À cet égard, il pourrait être fait appel au savoir-faire étendu dont disposent la Banque-carrefour de la sécurité sociale et la plateforme eHealth pour l'organisation d'un système efficace de partage électronique et sécurisé de données entre les banques de données électroniques distribuées sous la responsabilité différentes instances.

<sup>59</sup> Voir rapport d'enquête COC 2016/3.

De bedoeling is te vermijden dat informatie uit bestaande gegevensbanken wordt gedupliceerd of onnodig wordt gecentraliseerd, maar juist om de relevante informatie die beschikbaar is in de onderscheiden gegevensbanken op een geïntegreerde en veilige wijze te delen, met respect voor de autonomie van de betrokken instanties en de aan hen toebedeelde opdrachten.

De politie, justitie, het OCAD, de VSSE, het ADIV, het DG EPI, de Dienst Vreemdelingenzaken en de CFI zouden aan de kruispuntbank deelnemen.

Om te evolueren naar een degelijk, elektronisch onderbouwd en geïntegreerd monitoringsinstrument ter ondersteuning van de algemene coördinatie van de diensten denkt de onderzoekscommissie hierbij aan de volgende opdrachten:

a) het vastleggen van de visie inzake geïntegreerde elektronische gegevensontsluiting en elektronische gegevensuitwisseling in de sector;

b) het coördineren van de optimalisatie van de processen inzake gegevensontsluiting, gegevensuitwisseling en gegevensbeheer;

c) het vastleggen, implementeren en beheren van het synergie platform:

— technisch: architectuur en standaarden voor de efficiënte, veilige ontsluiting en uitwisseling van informatie;

— semantisch: unieke identificatoren, minimale begripsharmonisatie, ...;

— implementatie en orkestratie van de gegevensuitwisselingsprocessen;

— coördinatie van eventueel nodige aanpassingen van de regelgeving;

d) waar nuttig, het beheer van een verwijzingsrepertorium als basis voor de organisatie van de elektronische gegevensuitwisseling (in een dergelijk verwijzingsrepertorium kan bijvoorbeeld worden bijgehouden in welke gegevensbanken informatie beschikbaar is over welke personen of entiteiten en aan wie de beschikbaarheid van nieuwe informatie over welke personen of entiteiten automatisch wordt gemeld);

e) programma – en projectbeheer;

f) veranderingsbeheer, vorming en coaching.

L'objectif est d'éviter de dupliquer ou de centraliser inutilement les informations des banques de données existantes, mais précisément de rendre accessibles les informations pertinentes disponibles dans les diverses banques de données de manière sûre et intégrée, en respectant l'autonomie des instances concernées et les missions qui leur incombent.

La police, la Justice, l'OCAM, la VSSE, le SGRS, la DG EPI, l'Office des étrangers et la CTIF participeraient à la banque-carrefour.

Pour évoluer vers un instrument de monitoring performant, électronique et intégré, permettant de soutenir la coordination générale des services, la commission d'enquête songe, à cet égard, aux tâches suivantes:

a) définition de la vision relative à la recherche intégrée et électronique de données et à l'échange électronique de données dans le secteur;

b) coordination de l'optimisation des processus en matière de recherche, d'échange et de gestion des données;

c) établissement, mise en œuvre et gestion de la plateforme de synergie sur les plans suivants:

— technique: architecture et normes pour la recherche et l'échange performants et sûrs d'informations;

— sémantique: identifiants uniques, harmonisation minimale des termes, ...;

— mise en œuvre et orchestration des processus d'échange des données;

— la coordination des adaptations éventuellement nécessaires à la législation;

d) au besoin, gestion d'un répertoire des références qui servira de base à l'organisation de l'échange électronique des données (ce répertoire des références pourrait par exemple indiquer, en temps réel, dans quelles banques de données des informations sont disponibles au sujet de telle personne ou de telle entité et à qui la disponibilité de nouvelles informations sur telle personne ou telle entité est automatiquement communiquée);

e) gestion de programme et de projet;

f) gestion du changement, formation et coaching.

De kruispuntbank Veiligheid moet opereren als een synergieplatform dat wordt aangestuurd door de onderscheiden betrokken veiligheidsinstanties. In het op te richten beheersorgaan dienen alle deelnemende diensten te worden vertegenwoordigd.

Bij de concrete uitbouw kan verder worden gebouwd op de i-police ontwikkelingen alsook op componenten die reeds beschikbaar zijn bij de kruispuntbank Sociale Zekerheid en het eHealth –platform (zoals bijvoorbeeld een systeem voor de organisatie van het gebruikers- en toegangsbeheer, de systemen voor vercijferen van de gegevensuitwisseling of het verwijzingsrepertorium). Deze componenten zijn immers beschikbaar in de vorm van verplaatsbare containers of libraries die relatief gemakkelijk opnieuw kunnen worden geïnstalleerd.

Dit bevordert een snel operationaliseren aan een minimale kost en stimuleert het vertrouwen van alle betrokken instanties in het platform en de klantgerichte werking ervan.

#### **IV.2.3. De Directie van de politionele informatie en de ICT-middelen**

87. Deze directie die behoort tot de Algemene directie van het middelenbeheer en de informatie verzekert de volgende opdrachten:

- de opvolging van de morfologie van de federale politie;
- de ontwikkeling van het concept van de politionele informatica.

In overleg met de Vaste Commissie van de lokale politie staat zij in voor de voorbereiding van het beleid en van de regels inzake de politionele informatieverwerking en de communicatie- en informatiesystemen van de geïntegreerde politie.

Zij bereidt ook de technische standaarden en de regels inzake beheer van de communicatie- en informatiesystemen van de geïntegreerde politie voor.

Bovendien ontwikkelt zij de principes, processen en methoden, de minimale functioneringstandaarden, alsook de evaluatie van de efficiëntie en de kwaliteit van de informatiestromen van de communicatie en de informatiediensten van de arrondissementen.

Zij staat ook in voor het beheer van de algemene nationale gegevensbank bedoeld in artikel 44/7 van de WPA.

La banque-carrefour de la sécurité doit opérer sous la forme d'une plateforme de synergie pilotée par les différentes instances de sécurité concernées. Tous les services participants doivent être représentés au sein de l'organe de gestion à créer.

L'élaboration concrète pourrait s'appuyer sur les développements en matière de i-police, ainsi que sur les composantes déjà disponibles auprès de la Banque-carrefour de la sécurité sociale et de la plateforme eHealth (exemples: système d'organisation de la gestion des utilisateurs et des accès, systèmes de chiffrement de l'échange des données ou répertoire des références). Ces composantes sont en effet disponibles sous la forme de conteneurs ou de bibliothèques amovibles et peuvent être réinstallés assez facilement.

Cela faciliterait une opérationnalisation rapide à un coût minimal et stimulerait la confiance de toutes les instances concernées dans la plateforme et favoriserait un fonctionnement axé sur les utilisateurs.

#### **IV.2.3. La Direction des informations policières et les moyens TIC**

87. Cette direction qui fait partie de la direction générale de la gestion des ressources et de l'information assure les missions suivantes:

- le suivi de la morphologie de la police fédérale;
- le développement du concept de l'informatique policière.

En concertation avec la Commission permanente de la police locale, elle assure la préparation de la politique et des règles en matière du traitement des informations policières et des systèmes de communication et d'information de la police intégrée.

Elle prépare également les normes techniques et les règles en matière de gestion des systèmes de communication et d'information de la police intégrée.

En outre, elle développe les principes, les procédures et les méthodes, les normes minimales de fonctionnement, ainsi que l'évaluation de l'efficacité et de la qualité des flux d'informations, de la communication, et des services d'information des arrondissementen.

Elle gère également la banque de données nationale générale visée à l'article 44/7 de la LFP.

88. Wat de concrete ICT-toepassingen betreft, leven er heel wat frustraties bij de politiediensten<sup>60</sup>. Zoals ook bij andere aspecten in dit verslag wordt beklemtoond, is er reeds geruime tijd de behoefte om het Feedis en ISLP systeem om te bouwen tot één systeem of om minstens de compatibiliteit tussen beide systemen te verbeteren.

De onderzoekscommissie stelt vast dat de ANG technologie verouderd is. De commissie neemt ook kennis van het feit dat zowel de diensten van de federale politie als van de lokale politie heel wat klachten hebben geuit over de dienstverlening die door deze directie wordt geboden.

89. Ondertussen is het zogenaamde project i-police 2.0 in volle voorbereiding<sup>61</sup>. De toepassing ervan op het terrein is slechts<sup>62</sup> gepland voor 2018-2021 waardoor de nood aan afdoende tussenmaatregelen voor de meest prominente problemen wordt vergroot.

De onderzoekscommissie onderschrijft ook de basisvoorwaarden waaraan het aangekondigde i-police project moet voldoen, zijnde:

- het reduceren en het koppelen van afzonderlijke databanken;
- bijdragen aan een gepaste, proportionele operationele politieactie;
- op basis van optimaal (maximaal?) informatie delen;
- het doen verdwijnen van een groot deel van de vattingslast;
- liefst zo preventief, proactief mogelijk;
- in reële tijd werken;
- de samenwerking tussen interne (lokale en federale politie) en externe diensten bevorderen;
- een evenwicht bieden tussen de nood aan maatschappelijke veiligheid en het beschermen van de individuele rechten (privacy, geheim van het onderzoek, classificering van informatie).

<sup>60</sup> Bruggeman, W., Devroe, E. en Easton, M., *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*, Maklu, Panopticon/Libri 4, Antwerpen, 2010, 285 (57).

<sup>61</sup> De Ministerraad heeft op 17 februari 2017 de aanbestedingsprocedure goedgekeurd.

<sup>62</sup> Was al voorzien in het NVP 2012-2015, maar de nodige budgetten bleven achter.

88. Concernant les applications TIC concrètes, on constate beaucoup de frustrations au sein des services de police<sup>60</sup>. Comme cela est souligné pour d'autres aspects dans le présent rapport, le besoin de convertir les systèmes Feedis et ISLP en un système unique ou à tout le moins d'améliorer la compatibilité entre ces deux systèmes existe déjà depuis longtemps.

La commission d'enquête constate que la technologie de la BNG est dépassée. La commission prend également acte du fait que tant les services de la police fédérale que ceux de la police locale ont formulé un grand nombre de plaintes concernant le service fourni par cette direction.

89. Entre-temps, le projet "i-police 2.0" est en pleine préparation<sup>61</sup>. Sa mise en œuvre sur le terrain n'est prévue que<sup>62</sup> pour 2018-2021, ce qui accroît le besoin de prendre entre-temps des mesures efficaces pour remédier aux problèmes qui se posent avec le plus d'acuité.

La commission d'enquête souscrit également aux conditions de base auxquelles le projet d'i-police annoncé doit répondre, à savoir:

- réduire le nombre de banques de données distinctes et les connecter entre elles;
- contribuer à une action policière appropriée, proportionnelle et opérationnelle;
- sur la base d'un partage optimal (maximal?) de l'information;
- faire disparaître une grande partie de la charge de la saisie;
- de préférence de la manière la plus préventive, proactive possible;
- travailler en temps réel;
- promouvoir la collaboration entre services internes (police locale et fédérale) et services externes;
- et offrir un équilibre entre le besoin de sécurité de la société et la protection des droits individuels (vie privée, secret de l'instruction, classification de l'information).

<sup>60</sup> Bruggeman, W., Devroe, E. et Easton, M., *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*, Maklu, Panopticon/Libri 4, Anvers, 2010, 285 (57).

<sup>61</sup> Le Conseil des ministres a approuvé la procédure d'adjudication le 17 février 2017.

<sup>62</sup> Était déjà prévue dans le PNS 2012-2015, mais les budgets nécessaires faisaient défaut.

Bij het doorgroeien naar een kruispuntbank dient hiermee bij het uitbouwen van i-police rekening te worden gehouden. Contacten met de projectleider leren dat dit kan, als snel een beslissing wordt genomen en hiervoor de nodige budgetten worden vrijgemaakt.

90. Alle concrete informatie (personen, objecten voertuigen) moet na een kwalitatieve screening gelinkt worden via de ANG, met zorg voor het delen (“need to share” principe) van informatie (bestuurlijk/gerechtelijk en federaal/lokaal, tussen verschillende diensten, nationaal en internationaal). Dit vergt niet enkel technologische innovaties maar ook een aanpassing van de regelgeving.

Het door de onderzoekscommissie gewenste inrichten van een kruispuntbank zou het arbeidsintensief en risicodragend delen van informatie optimaliseren.

Alleszins moet rekening worden gehouden met de problematiek van veel voorkomende lekken (waartegen veel kordater kan worden opgetreden), het vermoeden van onschuld en de nood aan het afschermen van bepaalde lopende onderzoeken.

#### IV.2.4. *De verwerving, analyse en exploitatie van de gegevens*

91. In het verlengde van de gedane vaststellingen in de hoofdstukken II en III stelt de onderzoekscommissie vast dat de verwerking, de analyse en de exploitatie van gegevens inzake radicalisering, extremisme en terrorisme het voorwerp uitmaken van een veelheid (soms aanvullende, overlappende of verschillende) van omzendbrieven en instructies die de organisatie en de goede werking van de gehele informatiehuishouding bezwaren.

De onderzoekscommissie neemt akte van het feit dat in de Kadernota Integrale Veiligheid de nood aan het versterken van de informatie-uitwisseling tussen de gerechtelijke en bestuurlijke overheden wordt erkend en er wordt gepleit voor het structureel organiseren van:

- een verbreding en uitdieping van de samenwerking tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke overheden binnen de structuren van het plan R;

- het opnemen van vertegenwoordigers van het openbaar ministerie in de “*National Task Force*” (NTF);

Si une banque-carrefour est mise en place, il conviendra d’en tenir compte lors de l’élargissement du projet i-police. Il est ressorti des contacts établis avec le chef de projet que c’est tout à fait possible, à condition qu’une décision soit prise rapidement et que les budgets nécessaires soient libérés à cet effet.

90. Il faut établir un lien, via la BNG, entre toutes les informations concrètes (personnes, objets, véhicules), après un contrôle de la qualité, en veillant au partage (principe du “besoin de partager”) de l’information (entre les niveaux administratif/judiciaire et fédéral/local, entre différents services, entre les niveaux national et international), ce qui requiert non seulement des innovations technologiques mais aussi une adaptation de la réglementation.

La création d’une banque-carrefour, telle qu’elle est souhaitée par la commission d’enquête, permettrait d’optimiser le partage de l’information, une activité à haut coefficient de main-d’œuvre qui comporte des risques.

Il convient en tout état de cause de tenir compte de la problématique des fréquentes fuites (qui pourraient faire l’objet d’une réaction beaucoup plus ferme), de la présomption d’innocence et de la nécessité de protéger certaines enquêtes en cours.

#### IV.2.4. *L’acquisition, l’analyse et l’exploitation des données*

91. Dans le prolongement des constatations formulées dans les chapitres II et III, la commission d’enquête constate que le traitement, l’analyse et l’exploitation des données en matière de radicalisme, d’extrémisme et de terrorisme font l’objet de nombreuses circulaires et instructions (qui sont parfois complémentaires ou divergentes ou font double emploi), ce qui complique l’organisation et le bon fonctionnement de la gestion de l’information dans son ensemble.

La commission d’enquête prend acte du fait que la Note-cadre de sécurité intégrale reconnaît la nécessité de renforcer l’échange d’informations entre les autorités judiciaires et administratives et plaide pour l’organisation structurelle:

- d’un élargissement et d’un approfondissement de la coopération entre les autorités administratives et judiciaires au sein des structures du plan R;

- de l’intégration de représentants du ministère public dans la “*National Task Force*” (TFN);



— de uitwisseling van informatie, expertise en competenties en een goede wederzijdse ondersteuning met het oog op een gestroomlijnde aanpak.

Dit moet voorts ook beter worden verankerd in de omzendbrief van 15 juli 2005 van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal betreffende de gerechtelijke aanpak inzake terrorisme (COL 9/2005) en zijn 3 addenda (COL 18/2006, COL 12/2013 en COL 2/2007).

## 92. Sociale media

Tijdens de hoorzittingen is gebleken dat de daders van de aanslagen intens gebruik hebben gemaakt van (beveiligde) sociale media.

De onderzoekscommissie meent dat het voor de politie een belangrijke uitdaging blijft om hier functioneel en technisch professioneel mee om te gaan.

Alle diensten willen hun informatiepositie i.v.m. de sociale media verbeteren.

Toch blijft het onduidelijk wat de globale positie van de politiediensten is en hoe dit gekaderd wordt in de samenwerking met andere diensten zoals het OCAD en de VSSE.

In het Nationaal Veiligheidsplan (doelstelling 3) wordt de volgende ambitie geformuleerd om hier verbetering in te brengen: "Voorts dient voorzien te worden in een adequate verwijderingsprocedure voor *internetcontent* op basis van samenwerking met de "internet service providers. De federale politie zal hiervoor samen de VSSE en het OCAD een voorstel uitwerken."

### **IV.2.5. De arrondissementele informatiekruispunten (AIK, nu onderdeel van SICAD63 ingevolge de optimalisatiewet)**

93. De AIK's hebben op arrondissementeel niveau een scharnierfunctie in de informatiehuishouding en dit ter ondersteuning van zowel de lokale als de federale

— de l'échange d'informations, d'expertise et de compétences et d'un soutien mutuel efficace en vue d'une approche rationalisée.

Il s'indiquerait par ailleurs d'ancrer ces éléments dans la circulaire du 15 juillet 2005 de la ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à l'approche judiciaire en matière de terrorisme (COL 9/2005) (COL 9/2005) et ses trois addenda (COL 18/2006, COL 12/2013 et COL 2/2007).

## 92. Médias sociaux

Au cours des auditions il est apparu que les auteurs des attentats ont fait un usage intensif des médias sociaux (sécurisés).

La commission d'enquête estime que cela reste pour la police un défi important de faire face à cette évolution de façon fonctionnelle et techniquement professionnelle.

Tous les services veulent améliorer leur position d'information en ce qui concerne les médias sociaux.

Cependant, on ne perçoit toujours pas clairement quelle est la position des services de police et comment cela s'inscrit-il dans le cadre de la collaboration avec les autres services tels que l'OCAM et la VSSE.

Le Plan national de sécurité (objectif 3) formule l'ambition suivante afin d'y remédier: "En outre, la police fédérale s'inscrit dans la procédure de suppression de contenu internet sur la base d'une coopération avec les fournisseurs de services Internet." Dans cette optique, la police fédérale élaborera une proposition en concertation avec la VSSE et l'OCAM.

### **IV.2.5. Les carrefours d'information d'arrondissement (CIA, maintenant partie intégrante du SICAD63 à la suite de la loi d'optimisation)**

93. Les CIA ont, au niveau arrondissemental, une fonction charnière dans la gestion de l'information et ce, en soutien tant de polices locales que de la police

<sup>63</sup> Coördinatie – en steundirectie (CSD) – SICAD (Communicatie- en informatiedienst van het arrondissement).

<sup>63</sup> Direction de coordination et d'appui (DCA) – SICAD (Service d'information et de communication de l'arrondissement).

politie<sup>64</sup>. De Dirco draagt de verantwoordelijkheid over de dagelijks logistiek en het administratief beheer van de SICAD. De gerechtelijke directeur (Dirjud) oefent het functioneel gezag uit over de gerechtelijke informatie.

Deze diensten hebben een belangrijke scharnierfunctie en hun verantwoordelijkheden werden steeds meer uitgebreid, onder andere door het overdragen van de bevoegdheid voor het initiëren van internationale signalering binnen de gerechtelijke pijler van de DGJ van DJSOC/Terro naar de AIK's.

94. Het AIK staat in voor de kwaliteitscontrole van de ANG wat op zich een sleutelverantwoordelijkheid is binnen de geïntegreerde politie.

Het "evaluatierapport 10 jaar politiehervorming"<sup>65</sup> en een evaluatie door het Vast Comité P bevatten een aantal bevindingen die ook in het kader van de werkzaamheden van deze onderzoekscommissie belangrijk zijn en bevestigd werden.

Deze zijn:

- niemand op het centraal niveau had blijkbaar een duidelijk zicht op de werking van de AIK's;
- er gaat van CGO weinig sturing en of coördinatie uit inzake standaardisering van de procedures voor informatieverwerking;
- de KIV (kadernota integrale veiligheid) en het NVP (nationaal veiligheidsplan) bieden in deze ook weinig houvast.

Er is dus ruimte en nood om de werking van de AIK's verder te professionaliseren en om de AIK's beter op elkaar af te stemmen.

<sup>64</sup> Art. 105 bis van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *B.S.* 5 januari 1999.

Wet van 26 maart 2014 houdende de optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten (optimalisatiewet), *B.S.* 31 maart 2014.

Wet van 18 maart 2014 betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering, *B.S.* 28 maart 2014.

Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, *B.S.* 18 maart 1993.

MFO3 van 14 juni 2002 en MFO-6 van 9 januari 2003.

<sup>65</sup> Bruggeman, W., Devroe, E. en Easton, M., *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*, Maklu, Panopticon/Libri 4, Antwerpen, 2010, 285 (57).

fédérale<sup>64</sup>. Le Dirco assume la responsabilité de la gestion administrative du SICAD. Le directeur judiciaire (Dirjud) exerce l'autorité fonctionnelle sur l'information judiciaire.

Ces services remplissent une importante fonction charnière et leurs responsabilités n'ont fait que s'étendre, notamment à la suite du transfert, de la DJSOC/Terro vers les CIA, de la compétence d'initier le signalement international au sein du pilier judiciaire de la DGJ.

94. Le CIA est chargé du contrôle de qualité de la BNG, ce qui est en soi une responsabilité clé au sein de la police intégrée.

Le rapport d'évaluation "10 ans de réforme de la police"<sup>65</sup> et l'évaluation réalisée par le Comité permanent P contiennent un certain nombre de constatations qui revêtent également leur importance dans le cadre des travaux de cette commission d'enquête et qui y ont été confirmées.

Ces constatations sont les suivantes:

- personne au niveau central n'avait apparemment une vision claire du fonctionnement des CIA;
- la CGO prend peu d'initiative de pilotage et de coordination en matière de standardisation des procédures de traitement de l'information;
- la NCSI (note-cadre de sécurité intégrale) et le PNS (plan de sécurité nationale) offrent également peu de repères à cet égard.

Il est donc nécessaire de poursuivre la professionnalisation du fonctionnement des CIA et de les uniformiser.

<sup>64</sup> Art. 105bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur belge* du 5 janvier 1999.

Loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimisation des services de police (loi d'optimisation), *Moniteur belge* du 31 mars 2014.

Loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle, *Moniteur belge* du 28 mars 2014.

Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *Moniteur belge* du 18 mars 1993.

MFO-3 du 14 juin 2002 et MFO-6 du 9 janvier 2003.

<sup>65</sup> Bruggeman, W., Devroe, E. et Easton, M., *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*, Maklu, Panopticon/Libri 4, Anvers, 2010, 285 (57).

95. Ook in het Plan R<sup>66</sup> wordt gesteld dat het belangrijk is dat alle informatie wordt verzameld in één digitale omgeving die gekoppeld is aan de ANG.

Er is ook nood aan een performante analysegegevensbank die een minimum aan vattingscapaciteit biedt.

96. De onderzoekscommissie stelt ook vast de AIK's het moeilijk hebben om met de middelen waarover zij beschikken al hun taken kwaliteitsvol uit te voeren. De leden van het AIK moeten noties hebben van tactische analyse.

#### IV.2.6. **Het Controleorgaan op de politionele informatie (COC)**

97. Het COC werd (hernieuwd) opgericht bij de wet van 18 maart 2014 betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering.<sup>67</sup>

Het eerdere COC werd aldus vervangen door een vernieuwde organisatie. Het COC is als collaterale instelling in zijn huidige vorm in werking getreden op 1 oktober 2015. Tussen beide periodes was er een fase gedurende dewelke het COC om juridisch technische redenen niet meer kon functioneren.

98. Het COC is belast met de controle van de verwerking van de informatie en van de gegevens zoals bedoeld in artikel 44/1 van de WPA, met inbegrip van deze ingevoegd in de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, § 1, met de controle op de naleving van de regels inzake de rechtstreekse toegang tot de ANG en de rechtstreekse bevraging ervan, alsook van de naleving van de in artikel 44/7, derde lid, van de WPA voor alle leden van de politiediensten bedoelde verplichting tot voeding van deze gegevensbank.

99. Het COC wordt voorgezeten door een magistraat van de hoven en de rechtbanken en is verder samengesteld uit een lid van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, twee leden van de lokale politie, twee leden van de federale politie en twee experts in het domein van de privacy.

100. Het COC houdt overeenkomstig artikel 44/11/3, § 5, van de WPA een centraal register (GBO genoemd)

<sup>66</sup> Schriftelijke nota van mevrouw Carolien Vander Linden (AIK Gent) in navolging van de hoorzitting met vertegenwoordigers van AIK's, 7 december 2016.

<sup>67</sup> B.S. 28 maart 2014.

95. Dans le Plan R<sup>66</sup> également, on peut lire qu'il est important que toutes les informations soient réunies dans un seul environnement numérique lié à la BNG.

On a également besoin d'une banque d'analyse des données performante qui offre un minimum de capacité de saisie.

96. La commission d'enquête constate également que les CIA éprouvent, avec les moyens mis à leur disposition, des difficultés à exécuter de façon performante toutes leurs missions. Les membres du CIA doivent avoir des notions de l'analyse tactique.

#### IV.2.6. **L'Organe de contrôle de l'information policière (COC)**

97. Le COC (dans sa nouvelle mouture) a été créé par la loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle<sup>67</sup>.

Le précédent COC a ainsi donc été remplacé par une nouvelle organisation. Le COC est, en sa qualité d'organe collatéral, entré en fonction dans sa forme actuelle le 1<sup>er</sup> octobre 2015. Entre les périodes il y a eu une phase durant laquelle le COC n'était plus en état de fonctionner pour des raisons juridico-techniques.

98. Le COC est chargé du contrôle du traitement de l'information et des données comme visé à l'article 44/1 de la LFP, y compris celles intégrées dans les banques de données visées à l'article 44/2, § 1<sup>er</sup>, du contrôle du respect des règles relatives à l'accès direct à la BNG et à son interrogation directe, ainsi que du respect de l'obligation, visée à l'article 44/7, alinéa 3, de la LFP, pour tous les membres des services de police d'alimenter cette banque de données.

99. Le COC est présidé par un magistrat des cours et tribunaux et se compose d'un membre de la Commission de la protection de la vie privée, de deux membres de la police locale, de deux membres de la police fédérale et de deux experts dans le domaine de la vie privée.

100. Conformément à l'article 44/11/3, § 5, de la LFP, le COC tient un répertoire central des banques

<sup>66</sup> Note écrite de Mme Carolien Vander Linden (CIA Gand) consécutive à l'audition de représentants des CIA, 7 décembre 2016.

<sup>67</sup> *Moniteur belge* du 28 mars 2014.

van de bijzondere gegevensbanken bij. Het GBO bestaat uit drie deelbestanden zijnde:

- een lijst waarvoor akkoord voor gebruik werd afgeleverd door het COC;
- een lijst waarvoor verbod op het gebruik werd afgeleverd door het COC;
- een lijst waarvoor het COC nog geen beslissing heeft genomen omtrent toelating tot gebruik.

101. Het COC heeft het onderzoeksverslag 2016/3 neergelegd, waarin de informatiestromen tussen de verschillende politieactoren binnen het domein terrorisme zo goed als mogelijk in kaart worden gebracht. De conclusies hiervan worden in dit verslag van de onderzoekscommissie, wat de respectieve gegevensbanken betreft, verwerkt.

102. Op 1 januari 2016 was er al (gebaseerd op eerdere beslissingen) een akkoord gegeven voor 127 gegevensbanken (16 door de federale politie, 111 door de lokale politie). Eén gegevensbank kreeg geen akkoord en 230 gegevensbestanden bleven op een wachtlijst staan.

103. Het COC heeft, op vraag van de onderzoekscommissie, op 28 september 2016 een rapport afgeleverd<sup>68</sup> over de gegevensbanken van de geïntegreerde politie. Op basis van dit initiatief werd een aantal vragenlijsten verzonden waarop tegen 31 december 2016 een antwoord werd verwacht.

Een andere opvallende vaststelling in dit rapport is het feit dat de federale gerechtelijke politie en meerdere lokale politiezones geen aanvraag hebben gedaan tot het inrichten van heel wat ondertussen gecreëerde bijzondere gegevensbanken.

Ondertussen heeft de onderzoekscommissie kennis genomen van het feit dat het COC een aantal bijkomende gegevensbanken heeft geregistreerd en gelegaliseerd<sup>69</sup>.

Het COC moet dus verder worden aangemoedigd om hiermee door te gaan. De onderzoekscommissie benadrukt het belang dat de politiediensten AL hun gegevensbestanden, zoals wettelijk bepaald, laten registreren en op hun validiteit laten toetsen. De

<sup>68</sup> Ref avis/001/2016.

<sup>69</sup> Bij brief van 9 mei 2017 meldt het COC dat op 9 mei 2017 het Controleorgaan 691 aangiften heeft ontvangen, waarvan 239 voor de federale politie en 412 voor de lokale politie.

Het COC is zich bewust van het feit dat alhoewel de politiediensten thans hun wettelijke verplichting beter lijken na te komen, nog niet alle bestanden werden aangemeld.

de données particulières. Ce répertoire se compose de trois parties:

- une liste pour laquelle le COC a délivré une autorisation d'utilisation;
- une liste pour laquelle le COC a délivré une interdiction d'utilisation;
- une liste pour laquelle le COC n'a pas encore pris de décision quant à l'autorisation d'utilisation.

101. Le COC a déposé le rapport d'enquête 2016/3 qui cartographie autant que possible les flux d'informations entre les différents acteurs policiers dans le domaine du terrorisme. Les conclusions de ce rapport sont intégrées dans le présent rapport de la commission d'enquête, en ce qui concerne les banques de données respectives.

102. Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, un accord avait déjà été donné (sur la base de décisions antérieures) pour la création de 127 banques de données (16 par la police fédérale, 111 par la police locale). Une banque de données n'a pas reçu le feu vert et 230 fichiers de données sont restés en attente.

103. À la demande de la commission d'enquête, le COC a remis un rapport<sup>68</sup> le 28 septembre 2016 concernant les banques de données de la police intégrée. Sur la base de cette initiative, un certain nombre de questionnaires ont été envoyés auxquels il fallait répondre pour le 31 décembre 2016.

Une autre constatation surprenante de ce rapport est que la police judiciaire fédérale et plusieurs zones de police locale n'ont pas demandé l'autorisation de créer les nombreuses banques de données particulières qui existent aujourd'hui.

Entre-temps, la commission d'enquête a appris que le COC a enregistré et légalisé une série de banques de données supplémentaires<sup>69</sup>.

Il convient donc d'encourager le COC à continuer sur cette voie. La commission d'enquête souligne qu'il est essentiel que les services de police fassent enregistrer TOUTES leurs banques de données, comme le prévoit la loi, et qu'ils fassent contrôler leur validité.

<sup>68</sup> Réf avis/001/2016.

<sup>69</sup> Par lettre du 9 mai 2017, le COC fait savoir que, le 9 mai 2017, l'organe de contrôle a reçu 691 déclarations, dont 239 pour la police fédérale et 412 pour la police locale.

Le COC est conscient que, bien que les services de police semblent désormais mieux respecter leur obligation légale, toutes les bases de données n'ont pas encore été déclarées.

onderzoekscommissie stelt ook vast dat het vaststellen van niet wettelijke toegestane gegevensbestanden niet aan de bestuurlijke overheid, in casu de politieraad, wordt gemeld.

### IV.3. De informatiehuishouding van de inlichtingendiensten

#### IV.3.1. De Veiligheid van de Staat (VSSE)

##### Algemeen

104. De VSSE verzamelt, op basis van haar organieke wet van 30 november 1998 en onder het gezag van de minister van Justitie, inlichtingen en gegevens en dit met een andere finaliteit dan politiediensten<sup>70</sup>.

105. De onderzoekscommissie beaamt dat, zoals eerder aangegeven door het Vast Comité I, België geen echte inlichtingencultuur gelijkwaardig aan die van de ons omringende landen heeft.

106. Al ingevolge de wet van 8 juli 1991 werden de inlichtingendiensten en dus ook de VSSE aan de controle van het Vast Comité I onderworpen en meerdere conclusies en aanbevelingen in dit rapport zijn op eerdere verslagen van het Vast Comité I gebaseerd.

107. De VSSE heeft als opdracht om informatie te verzamelen over wettelijk omschreven dreigingen en belangen en deze naar inlichtingen om te zetten<sup>71</sup>. De onderzoekscommissie stelt vast dat de positie van de VSSE ondertussen gewijzigd is ingevolge de evolutie van het mandaat dat aan het OCAD werd toegekend.

108. Alhoewel radicalisering niet strafbaar is, verzamelt de VSSE er toch informatie over en stelt ze die ter beschikking van de overheden. De onderzoekscommissie meent dat een goede afstemming van te nemen acties met vooral de lokale politiediensten, mede via de werking van de LTF, onontbeerlijk is.

109. De twee grote pijlers van de VSSE omvatten de buitendiensten (dienst operaties) en de studie- of analysedienst, dit is een dienst die brute informatie analyseert alvorens deze extern kan worden meegedeeld.

Het verschillend statuut (verloning) van het personeel van beide twee pijlers is op zich een aanleiding tot weinig

<sup>70</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016.

<sup>71</sup> *Ibid.*

La commission d'enquête constate par ailleurs que le constat de l'existence de banques de données non autorisées par la loi n'est pas communiqué à l'autorité administrative, en l'occurrence le conseil de police.

### IV.3. La gestion des informations des services de renseignement

#### IV.3.1. La Sûreté de l'État (VSSE)

##### Généralités

104. La VSSE recueille, sur la base de sa loi organique du 30 novembre 1998 et sous l'autorité du ministre de la Justice, des informations et des données, et ce, en poursuivant une autre finalité que les services de police<sup>70</sup>.

105. La commission d'enquête considère que la Belgique, ainsi que l'a relevé précédemment le Comité Permanent R, ne possède pas de véritable culture du renseignement équivalente à celle de nos voisins.

106. À la suite de la loi du 8 juillet 1991, les services de renseignement, et donc notamment la VSSE, avaient déjà été soumis au contrôle du Comité permanent R, et plusieurs conclusions et recommandations du présent rapport se fondent sur des rapports antérieurs du Comité permanent R.

107. La mission de la VSSE consiste à recueillir des informations sur des menaces et des intérêts définis par la loi, et à les convertir en renseignements<sup>71</sup>. La Commission d'enquête constate que le statut de la VSSE a entre-temps été modifié à la suite de l'évolution du mandat délivré à l'OCAM.

108. Bien que la radicalisation ne soit pas punissable, la VSSE collecte des informations à ce sujet et les met à la disposition des autorités. La Commission d'enquête estime qu'une bonne coordination des actions à prendre avec – surtout – les services de la police locale, notamment par le biais de la TFL, est indispensable.

109. Les deux piliers principaux de la VSSE sont les services extérieurs (service des opérations) et le service d'étude ou d'analyse, c'est-à-dire le service qui analyse l'information brute avant qu'elle puisse être communiquée à l'extérieur.

Le statut spécifique (rémunération) du personnel de ces deux piliers incite peu, en soi, à la flexibilité interne,

<sup>70</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016..

<sup>71</sup> *Ibid.*

interne flexibiliteit en daarom een aandachtspunt<sup>72</sup>, ook wat de informatiepositie van de VSSE betreft. Het actieplan van de VSSE dat op 13 juli 2015 werd goedgekeurd door de NVR is een goede basis ter ondersteuning van de nodige afstemming op het terrein. Voordien moest de VSSE zelf zijn prioriteiten vastleggen bij afwezigheid van politieke richtbakens.

#### 110. Middelen

De VSSE krijgt niet enkel te maken met meer personen die hun aandacht verdienen, maar ook met een toenemende “professionalisering” van terroristen.

Algemeen beschikt de VSSE, zoals andere diensten, over te weinig middelen, zowel kwalitatief als kwantitatief, situatie waar na de aanslagen stilaan verandering in komt.

De inlichtingen- en veiligheidsdiensten zetten een arsenaal van middelen in om hun informatiepositie te realiseren en zo mogelijk te verbeteren. Dit betreft HUMINT/menselijke bronnen, SIGINT<sup>73</sup>/signals intelligence, OSINT/open bronnen, de SOCMINT/social media intelligence), al dan niet ondersteund door BIM activiteiten.

Toch blijft er, wat de informatiehuishouding betreft, een tekort aan analisten, ICT's en vooral aan medewerkers die de talen die relevant zijn bij de taakstellingen van de VSSE beheersen.

111. De inzet door de VSSE van bijzondere inlichtingmethoden (BIM) betrof vooral telefoongesprekken, maar deze methode wordt meer en meer gehinderd door contrastrategieën in hoofde van de af te luisteren personen, door onder andere het gebruik van “gecrypteerde” communicatie.

#### 112. Actieplan en structuurverandering.

In het voorjaar van 2014<sup>74</sup> werden ingevolge het eerder vermelde (geclassificeerd) “actieplan”, de vele prioriteiten herleid tot drie, waarvan de strijd tegen het terrorisme de belangrijkste is geworden. Dit actieplan beoogt in de eerste plaats het investeren in menselijke

et constitue dès lors un point d'achoppement<sup>72</sup>, notamment en ce qui concerne la position d'information de la VSSE. Le plan d'action de la VSSE, approuvé le 13 juillet 2015 par le CNS, constitue une base intéressante pour mettre en œuvre les ajustements nécessaires sur le terrain. Auparavant, la VSSE devait fixer elle-même ses priorités, faute de balises politiques.

#### 110. Moyens

La VSSE n'est pas seulement confrontée à un nombre croissant d'individus qui méritent qu'elle s'intéresse à eux mais aussi à la “professionnalisation” croissante des terroristes.

De manière générale, la VSSE dispose, comme d'autres services, de trop peu de moyens sur les plans qualitatif et quantitatif. Cette situation change peu à peu depuis les attentats.

Les services de renseignement et de sécurité déploient un arsenal de moyens pour atteindre et, si possible, pour améliorer leur position en matière d'informations. Il s'agit des moyens HUMINT/sources humaines, SIGINT<sup>73</sup>/signals intelligence, OSINT/sources ouvertes, et SOCMINT/social media intelligence), soutenus ou non par des activités MSR.

Il n'en reste pas moins qu'en ce qui concerne la gestion de l'information, la VSSE manque d'analystes, de spécialistes TIC et, surtout, de collaborateurs qui maîtrisent les langues pertinentes pour accomplir les missions qui lui sont dévolues.

111. L'utilisation par la VSSE de méthodes spéciales de renseignement (MSR) concernait surtout les écoutes téléphoniques, mais cette méthode est de plus en plus entravée par les contre-stratégies mises en place par les personnes à écouter, entre autres par l'usage d'une communication cryptée.

#### 112. Plan d'action et changement de structure.

Au printemps de 2014<sup>74</sup>, à la suite du “plan d'action” (classifié) mentionné précédemment, les nombreuses priorités ont été ramenées à trois, la lutte contre le terrorisme étant devenue la principale. Ce plan d'action vise en premier lieu à investir dans les moyens humains

<sup>72</sup> Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de VSSE, 19 oktober 2016.

<sup>73</sup> Art. 44bis van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, B.S. 18 december 1998.

<sup>74</sup> Actieplan dat op 13 juli 2015 door de NVR werd goedgekeurd. Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de VSSE, 5 oktober 2016.

<sup>72</sup> Audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la VSSE, 19 octobre 2016.

<sup>73</sup> Art. 44bis de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *Moniteur belge* du 18 décembre 1998.

<sup>74</sup> Plan d'action qui a été approuvée par le CNS le 13 juillet 2015. Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la VSSE, 5 octobre 2016.

middelen en in de tweede plaats er voor zorgen dat de ICT toepassingen op orde komen<sup>75</sup>.

Op basis van dit plan werd een structuurverandering doorgevoerd, waarvan de concrete realisatie heel wat tijd in beslag nam.

Dit alles doet geen afbreuk aan het feit dat bepaalde fenomenen (bijvoorbeeld de groeperingen en meer in het bijzonder secten) nu ingevolge capaciteitsproblemen minder of geen aandacht krijgen. Deze fenomenen zouden opnieuw het voorwerp moeten uitmaken van een opvolging.

### 113. ICT

De ICT-systemen van de VSSE zijn verouderd<sup>76</sup>. Het handmatig linken van personen en entiteiten slorpt nog steeds een niet langer te verantwoorden hoeveelheid capaciteit op.

Ondertussen werden er bijzondere budgetten vrijgemaakt voor een nieuwe gegevensbank binnen de VSSE om de huidige informatiefloed van grote hoeveelheden (technische) informatie te kunnen beheren.

### 114. Geclassificeerde informatie<sup>77</sup>

De VSSE krijgt regelmatig het verwijt van over-classificeren en overdreven geheimhouding<sup>78</sup>. Classificeren is enerzijds gebaseerd op het (noodzakelijk, overmatig?) beschermen van de bronnen en anderzijds op het principe van de derde dienst (die dikwijls ook zelf de informatie heeft geclassificeerd).

De regel van de derde dienst<sup>79</sup> impliceert dat enkel de dienst die de informatie heeft gegeven, kan beslissen over de classificatie of de de-classificatie. De regel van de derde dienst is een internationale gewoonte en is bestendig in talrijke praktijkcodes die op internationaal vlak de betrekkingen en de samenwerking tussen de inlichtingendiensten regelen. Dit principe wordt niet door alle diensten op dezelfde wijze geïnterpreteerd en hieraan moet worden verholpen.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016.

Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de VSSE, 5 oktober 2016.

<sup>77</sup> Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *B.S.* 7 mei 1999.

<sup>78</sup> Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de VSSE, 19 oktober 2016.

<sup>79</sup> Sommige landen hanteren de regel van het derde land.

et, en deuxième lieu, à veiller à ce que les applications TIC soit opérationnelles<sup>75</sup>.

Sur la base de ce plan, un changement de structure, dont la réalisation concrète a pris beaucoup de temps, a été opéré.

Cela n'enlève rien au fait que certaines missions (concernant les groupements, par exemple, en particulier les sectes) sont aujourd'hui négligées en raison de problèmes de capacité. Elles devraient à nouveau faire l'objet d'un suivi.

### 113. TIC

Les systèmes TIC de la VSSE sont obsolètes<sup>76</sup>. La liaison manuelle des personnes et des entités absorbe encore et toujours une capacité qui n'est plus justifiable.

Dans l'intervalle, des budgets spéciaux ont été libérés pour la création d'une nouvelle banque de données au sein de la VSSE afin de pouvoir gérer l'actuel flux volumineux d'informations (techniques).

### 114. La classification des informations<sup>77</sup>

On reproche régulièrement à la VSSE sa tendance à la surclassification et son zèle excessif en matière de secret<sup>78</sup>. La classification repose, d'une part, sur la protection (nécessaire mais peut-être excessive) des sources et, d'autre part, sur le principe du service tiers (qui a lui aussi souvent classifié les informations).

La règle du service tiers<sup>79</sup> implique que le service qui a fourni les informations est le seul à pouvoir décider de les classer ou de les déclasser. C'est un usage international inscrit dans de nombreux codes de bonnes pratiques qui règlent les relations et la collaboration entre les services de renseignement à l'échelle internationale. Cette règle n'étant pas interprétée uniformément par tous les services, il faut remédier à ce problème.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016.

Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la VSSE, 5 octobre 2016.

<sup>77</sup> Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, *Moniteur belge* 7 mai 1999.

<sup>78</sup> Audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la Sûreté de l'État (VVSE), 19 octobre 2016.

<sup>79</sup> Certains pays appliquent la règle du pays tiers.

De toepassing van de wet van 1998 op het classificeren beoogt dus geenszins het verbergen van informatie. Maar toch roept dit in de praktijk vragen op. Bijvoorbeeld wanneer informatie betreffende een HIT uit het buitenland aansluitend op een signalering, geïnitieerd door de Belgische politie en justitie, als geclassificeerde informatie uit het buitenland terugkeert enkel en alleen omdat een inlichtingen- of veiligheidsdienst deze terugkoppeling maakt.

115. De onderzoekscommissie meent dat ook de VSSE meer initiatieven moet nemen en meer inspanningen moet leveren om een vlottere de-classificatie mogelijk te maken<sup>80</sup>. Het voorstel om aan het federaal parket zoveel als mogelijke gedeclassificeerde informatie door te geven, gekoppeld aan een geclassificeerde nota die meer gegevens bevat en die op de meest geeignende wijze verder moet worden behandeld, verdient zeker verdere aandacht.

Ook wordt van de buitenlandse diensten een meer pragmatische instelling verwacht en aangemoedigd. Verder zijn er onvoldoende beveiligde communicatiesystemen (voor de VSSE: BINI) om technisch geclassificeerde informatie met andere diensten te delen.

116. De onderzoekscommissie stelt vast dat de VSSE en ook andere diensten in hun werking worden gehinderd door het toenemend aantal lekken in de pers, ook van vertrouwelijke en zelfs geheime informatie.

#### 117. Inlichtingen en analyse

De VSSE wordt ook geconfronteerd met een overaanbod van informatie. Er is een onderscheid tussen “kennis” en “behandeling” van informatie. Bij “behandeling” wordt de informatie in aanmerking genomen, via een onderzoek gecontroleerd en geanalyseerd. Om van de fase van “kennis” naar “behandeling” te gaan, wordt de informatie intern de organisatie hiërarchisch ingedeeld. Nadien wordt de informatie geconsolideerd en indien nuttig en mogelijk verspreid.

De analysecapaciteit moet binnen de VSSE verder worden uitgebreid en geprofessionaliseerd. Ook verdient het aanbeveling dat analyse terminologie, methoden en werkwijzen, met andere diensten (ADIV, OCAD, politie, ...) worden geharmoniseerd. Toekomstgericht scenario

<sup>80</sup> De heer Winants beweert hieromtrent nooit een probleem met de politie noch met justitie gehad te hebben, dd 19 oktober 2016. De heer Raes stelt dat er geprobeerd wordt om maximaal gedeclassificeerde informatie en als dat niet mogelijk is, een bijkomende nota te sturen naar de federale procureur (hoorzitting van 5 oktober 2016).

L'application de la loi de 1998 relative à la classification ne vise donc aucunement à dissimuler des informations, mais soulève toutefois des questions dans la pratique, par exemple, lorsque des informations relatives à un HIT à l'étranger qui fait suite à un signalement émis par la police ou la justice belge reviennent de l'étranger sous la forme d'informations classifiées uniquement parce que c'est un service de renseignement ou de sécurité qui est à l'origine de ce *feedback*.

115. La commission d'enquête estime que la VSSE doit, elle aussi, prendre davantage d'initiatives et fournir plus d'efforts pour permettre une déclassification plus rapide des informations<sup>80</sup>. Il convient d'examiner plus en détail la proposition de fournir au parquet fédéral un maximum d'informations déclassifiées, accompagnées d'une note classifiée contenant davantage d'informations et devant être examinée le plus adéquatement possible.

Les services étrangers doivent également faire preuve de davantage de pragmatisme et sont encouragés en ce sens. Par ailleurs, il existe trop peu de systèmes de communication sécurisés (pour la VSSE: le système BINI) permettant de partager des informations classifiées avec d'autres services.

116. La commission d'enquête constate que l'augmentation du nombre de fuites dans la presse, y compris d'informations confidentielles voire secrètes, entrave le fonctionnement de la VSSE et d'autres services.

#### 117. Renseignements et analyse

La VSSE est également confrontée à une suroffre d'informations. Il faut distinguer la “prise de connaissance” des informations et le “traitement” des informations. Lors de leur traitement, les informations sont prises en considération et sont contrôlées et analysées au moyen d'une enquête. Pour passer de la phase “prise de connaissance” à la phase “traitement”, les informations sont hiérarchisées au sein de l'organisation. Elles sont ensuite consolidées et sont diffusées si cela s'avère nécessaire et possible.

Il faut continuer à développer et professionnaliser la capacité d'analyse de la VSSE. Il est également souhaitable d'harmoniser l'analyse, la terminologie et les méthodes de la VSSE et des autres services (SGRS, OCAM, police, ...). Une attention toute particulière doit

<sup>80</sup> M. Winants prétend n'avoir jamais rencontré de problème avec la police ou avec la justice à cet égard (19 octobre 2016). M. Raes indique que la VSSE tente de communiquer au procureur fédéral un maximum d'informations déclassifiées ou, si c'est impossible, une note complémentaire (audition du 5 octobre 2016).



denken en op hypotheses gebaseerde besluitvorming verdienen bijzondere aandacht.

Er ontbreekt een globaal inlichtingen design (samen met de ADIV) en is er te weinig focus op de noden van de bestuurlijke overheden.

#### 118. Samenwerkingsmodaliteiten (zie *infra*, V.)

De VSSE heeft heel wat samenwerkingsprotocollen afgesloten met meerdere diensten waaronder de federale politie, DVZ, ADIV, NATO, CFI, DG- EPI, sociale inspectie .... De ondertekening van een protocolakkoord met de Vlaamse justitiehuizen is nu mogelijk en er is overleg opgestart met de Franstalige justitiehuizen.

De VSSE werkt op basis hiervan meer en meer intensief samen met andere diensten. Dit neemt verschillende vormen aan: gemeenschappelijke vergaderingen, overlegstructuren, informatie-uitwisseling, uitwisseling van LO's en het aantreden als deskundige in gerechtelijke onderzoeken. Deze verschillende opgezette samenwerkingsmodellen werden echter nooit op hun meerwaarde geëvalueerd.

119. Essentieel is uiteraard een goede samenwerking met de ADIV. Artikel 20, § 1, van de wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft in het algemeen de onderlinge samenwerking tussen de diensten en artikel 9 behandelt de specifieke samenwerking tussen de VSSE en de ADIV wat de militairen betreft<sup>81</sup>. Deze samenwerking kan – althans volgen het Vast Comité I – ondanks het afgesloten protocol beter<sup>82</sup> (te weinig afstemming, meer complementariteit, ...).

120. Tijdens de hoorzittingen is gebleken dat de VSSE en de ADIV onderling niet altijd voluit op de hoogte waren van de inlichtingen waarover de andere dienst beschikte. Het federaal parket is een belangrijke speler om bij terrorisme zaken de samenwerking te coördineren, maar de samenwerking is minder evident bij niet gefederaliseerde dossiers en zeker ook bij (mogelijke) radicalisering.

De VSSE neemt een actieve rol op in de LTF's. De samenwerking met de lokale politie is daardoor op basis van het Plan R weliswaar verbeterd maar er is daarbuiten momenteel geen structurele samenwerking buiten deze in het kader van het Plan R voorzien.

<sup>81</sup> Zie ook ministeriële omzendbrief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van september 2014.

<sup>82</sup> Het Vast Comité I wees al in 2002 en 2003 (jaarverslagen) op de tekortkomingen in de samenwerking tussen de VSSE en ADIV.

être accordée à l'élaboration de scénarios d'avenir et à un processus décisionnel basé sur des hypothèses.

Il n'y a pas d'architecture globale du renseignement (avec le SGRS) et l'accent n'est pas suffisamment mis sur les besoins des autorités administratives.

#### 118. Modalités de collaboration (voir *infra*, V.)

La VSSE a conclu un grand nombre de protocoles de coopération avec plusieurs services, parmi lesquels la police fédérale, l'OE, le SGRS, l'OTAN, la CTIF, la DG EPI, l'inspection sociale, etc. La signature d'un protocole d'accord avec les maisons de justice flamandes est désormais possible et une concertation a été lancée avec les maisons de justice francophones.

Fort de ces accords, la VSSE collabore de plus en plus intensivement avec d'autres services. Cette collaboration revêt diverses formes: réunions communes, échange d'informations, échange d'OL et intervention en qualité d'expert dans le cadre d'instructions judiciaires. La plus-value des différents modèles de collaboration mis en place n'a cependant jamais été évaluée.

119. Une bonne collaboration avec le SGRS est bien entendu essentielle. L'article 20, § 1<sup>er</sup>, de la loi relative aux services de renseignement et de sécurité règle de manière générale la coopération entre les services, tandis que l'article 9 de cette loi traite de la coopération spécifique entre la VSSE et le SGRS en ce qui concerne les militaires<sup>81</sup>. Malgré la conclusion d'un protocole, cette coopération pourrait – du moins selon le Comité permanent R – encore être améliorée<sup>82</sup> (manque d'harmonisation, davantage de complémentarité, ...).

120. Les auditions ont révélé que la VSSE n'était pas toujours au courant de toutes les informations détenues par le SGRS et réciproquement. Le parquet fédéral est un acteur important dans la coordination de la coopération en matière de terrorisme, mais cette coopération semble moins évidente dans les dossiers non fédéralisés et surtout en cas de radicalisation (potentielle).

La VSSE joue un rôle actif dans les TFL. La coopération avec la police locale s'est dès lors améliorée sur la base du Plan R, mais force est de constater qu'hormis celle prévue dans le cadre du Plan R, il n'existe pas aujourd'hui de coopération structurelle.

<sup>81</sup> Voir également la circulaire ministérielle des ministres de la Justice et de l'Intérieur de septembre 2014.

<sup>82</sup> Le Comité permanent R avait déjà signalé en 2002 et 2003 (rapports annuels) des manquements dans la coopération entre la VSSE et le SGRS.

121. Het feit dat de intentie bestaat om ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten toegang te geven tot de ANG is een nieuw element dat een beduidende invloed heeft op de samenwerking; in de eerste plaats bij het voortzetten van het uitwisselen van LO's en bij het systematisch optreden als deskundige bij nieuw opgestarte terrorismeonderzoeken.

In voorkomend geval zal aandacht moeten worden besteed aan het eventueel overreageren op informatie uit de ANG, zeker als het minder kwaliteitsvolle informatie betreft. Dit is van bijzonder belang bij het aanwenden van deze informatie bij het al dan niet toekennen of schrappen van veiligheidsmachtigingen. De onderzoekscommissie verkiest het invoeren van een kruispuntbank boven het creëren van een rechtstreekse toegang tot de ANG, vooral omdat een HIT/NO HIT systeem borg staat voor het op basis van bepaalde modaliteiten en criteria beter moduleren van het toegankelijk maken van de politiegegevens.

122. Artikel 6 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging verplicht de VSSE om ambtshalve of op vraag van het OCAD alle inlichtingen waarover zij in het kader van (haar wettelijke opdrachten beschikt) en die relevant zijn voor het vervullen van de opdrachten van het OCAD aan deze dienst mee te delen. Deze bepaling staat in voor het gemeenschappelijk delen van deze informatie.

123. De vertrouwelijke COL 10/2015 betreffende de gerechtelijke aanpak inzake FTF heeft tot doel om enerzijds een systematische en uniforme aanpak bij de behandeling van gerechtelijke dossiers te garanderen, en anderzijds om de uitwisseling van informatie met de administratieve overheden te regelen. Deze omzendbrief regelt evenwel niet, en hier moet aan verholpen worden, de uitwisseling van informatie tussen de gerechtelijke overheden en de inlichtingendiensten die in de COL 9/2012 is voorzien. De onderzoekscommissie pleit ook voor de integratie en de vereenvoudiging van de regelgeving.

Een omzendbrief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken regelt dan wel weer de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van FTF afkomstig uit België. Dit voorbeeld toont aan dat er ook meer samenhang nodig is tussen deze opeenvolgende

121. Le fait que l'intention existe d'également permettre aux services de renseignement et de sécurité d'accéder à la BNG est un nouvel élément qui influencera considérablement la coopération, avant tout pour la poursuite des échanges des OL et l'intervention systématique en qualité d'expert dans les nouvelles enquêtes de terrorisme.

Le cas échéant, il conviendra d'être attentif aux réactions excessives éventuelles aux informations issues de la BNG, certainement pour les informations de moindre qualité. Ce sera particulièrement important lors de l'utilisation de ces informations pour l'octroi ou le retrait éventuel des habilitations de sécurité. La commission d'enquête préfère l'instauration d'une banque-carrefour à la création d'un accès direct à la BNG, surtout parce qu'un système HIT/NO HIT garantit l'amélioration de la modulation de l'accessibilité des données policières sur la base de certaines modalités et de certains critères.

122. L'article 6 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace prévoit que la VSSE doit communiquer à l'OCAM, d'office ou à la demande de son directeur, tous les renseignements dont elle dispose dans le cadre de ses missions légales et qui s'avèrent pertinents pour l'accomplissement des missions de l'OCAM. Cette disposition veille au partage commun de ces informations.

123. La circulaire confidentielle COL 10/2015 relative à l'approche judiciaire à l'égard des FTF vise, d'une part, à garantir une approche systématique et uniforme du traitement des dossiers judiciaires et, d'autre part, à régler l'échange d'informations avec les autorités administratives. Cette circulaire ne règle toutefois pas, et il faut y remédier, l'échange d'informations entre les autorités judiciaires et les services de renseignement prévu dans la COL 9/2012. La commission d'enquête plaide également en faveur de l'intégration et de la simplification de la réglementation.

Une circulaire des ministres de la Justice et de l'Intérieur règle en revanche l'échange d'information et le suivi des FTF en provenance de la Belgique. Cet exemple montre également la nécessité d'une cohérence accrue entre ces circulaires successives et les

omzendingen en taken van de respectieve diensten<sup>83</sup> wat deze specifieke situatie betreft.

124. In het kader van een afgesloten protocol en op vraag van de DVZ screent de VSSE sinds 7 september 2015 alle asielzoekers.

125. Maar dit alles, en dit blijkt ook uit rapporten van het Vast Comité I, leverde (te) weinig concrete resultaten op in relatie tot de aanslagen in Parijs en in Brussel. De VSSE detecteerde de groeiende terroristische dreiging en stuurde meerdere waarschuwingen uit. De VSSE bleef echter te lang gefocust op vertrekkende en terugkerende FTF's en hield, althans volgens het Comité I, onvoldoende rekening met het potentiële gevaar van radicalisering in de gevangenen en van "homegrown terrorist fighters".

126. De VSSE beschikt over een groeiend aantal LO's. Zo heeft de VSSE permanent twee experts bij het OCAD afgevaardigd die ook als LO fungeren. De VSSE heeft ook een vaste verbindingsofficier bij de DVZ, bij het CGVS en bij Fedasil. Deze samenwerking kreeg een bijzonder belang omdat nu sedert de zomer van 2015 werd gevraagd om een screening uit te voeren van alle asielaanvragers<sup>84</sup> zeker nadat ook Europol gewag heeft gemaakt van het toenemend gevaar voor het aansturen van vluchtelingen door IS<sup>85</sup>.

127. Het uitwisselen van verbindingsofficieren bevordert uiteraard het uitwisselen van informatie. De vraag moet evenwel worden gesteld of het niet de gebrekkige wil tot delen van informatie is die steeds meer noopt tot het uitbreiden van het netwerk van LO's<sup>86</sup>.

128. De VSSE neemt deel aan alle vergadering van de NTF en aan de meeste LTF vergaderingen, maar deze deelname is dispaars over het hele land verspreid.

missions des différents services<sup>83</sup> concernant cette situation spécifique.

124. Dans le cadre d'un protocole et à la demande de l'OE, la VSSE passe au crible tous les demandeurs d'asile depuis le 7 septembre 2015.

125. Mais toutes ces initiatives, et cela ressort également de rapports du Comité permanent R, ont donné (trop) peu de résultats concrets en ce qui concerne les attentats de Paris et de Bruxelles. La VSSE a détecté la hausse de la menace terroriste et a formulé plusieurs mises en garde. Elle s'est cependant focalisée trop longtemps sur les allées et venues des FTF, selon le Comité R du moins, et n'a pas tenu suffisamment compte du possible danger de la radicalisation dans les prisons et des "homegrown terrorist fighters".

126. La VSSE dispose d'un nombre croissant d'OL. Ainsi, la VSSE a délégué de façon permanente auprès de l'OCAM deux experts qui font également office d'OL. La VSSE a également un officier de liaison permanent auprès de l'Office des étrangers, du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et de Fedasil. Cette collaboration revêt une importance particulière depuis qu'à l'été de 2015, il a été demandé de réaliser un screening de tous les demandeurs d'asile<sup>84</sup>, d'autant plus après la mise en garde, par Europol, contre le danger croissant de l'envoi de réfugiés par l'EI<sup>85</sup>.

127. L'échange d'officiers de liaison favorise en effet l'échange d'informations. Il faut toutefois se demander si ce n'est pas le manque de volonté de partager l'information qui contraint de plus en plus à étendre le réseau des OL<sup>86</sup>.

128. La VSSE prend part à toutes les réunions de la TFN ainsi qu'à la plupart des réunions de la LTF, mais cette participation est répartie de façon disparate sur l'ensemble du territoire national.

<sup>83</sup> De VSSE heeft, in overeenstemming met haar inlichtingenopdracht, de rol om beschikbare informatie te zoeken analoog aan lopende gerechtelijke onderzoeken met belangrijke klemtonen naar onderzoek op sociale media (SOCMINT) en opvolging van FTF's tijdens detentie.

De federale politie dient zich vooral te richten op de ondersteuning aan gerechtelijke onderzoeken terwijl de "zichtbare aanklappende" opvolging bij de lokale actoren werd gelegd (lokale politie) eventueel in overleg met de LIVC.

<sup>84</sup> *Ibid.*

Hoorzitting met de heer Freddy Roosemont, directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, 6 februari 2017.

<sup>85</sup> Zero hedge, december 27, 2016.

<sup>86</sup> Bij de FOD Buitenlandse zaken, de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGSVS) Fedasil, het OCAM en na de aanslagen in Parijs bij het federaal parket en de FGP Brussel.

<sup>83</sup> Conformément à sa mission de renseignement, la VSSE recherche les informations disponibles par analogie avec les enquêtes judiciaires en cours, en accordant une attention particulière aux enquêtes sur les réseaux sociaux (SOCMINT) et au suivi des FTF durant leur détention.

La police fédérale doit surtout se concentrer sur le soutien aux enquêtes judiciaires alors que le suivi "visible et continu" relève des acteurs locaux (police locale), éventuellement en concertation avec la CSLI.

<sup>84</sup> *Ibid.*

Audition de M. Freddy Roosemont, directeur général de l'Office des étrangers, Service public fédéral de l'Intérieur, 6 février 2017.

<sup>85</sup> Zero hedge, 27 décembre 2016.

<sup>86</sup> Auprès du SPF Affaires étrangères, de l'Office des étrangers, du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), de Fedasil, de l'OCAM et, après les attentats de Paris, auprès du parquet fédéral et de la PJF Bruxelles.

Ook rijst de vraag of de VSSE, ook al kan het parket geen richtlijnen geven aan de inlichtingen – en veiligheidsdiensten, na een beslissing tot sepot door het federaal parket niet een actieve(re) rol zou moeten vervullen.

129. Radicalisering en het omgaan met radicalisering en extremisme in de gevangenen (zie *infra*, VII.).

Het fenomeen radicalisering binnen de gevangenen<sup>87</sup> werd vrij laat<sup>88</sup> door de VSSE als belangrijk<sup>89</sup> aandachtspunt aangestipt. Nochtans werd in 2006 al een MoU protocol<sup>90</sup> afgesloten met het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI). Volgens het Vast Comité I was de VSSE zich onvoldoende bewust van het feit dat er binnen de gevangenen bijzonder veel informatie te verkrijgen is.

130. De VSSE moet voldoende waakzaam zijn voor de terrorisme gerelateerde gevangenen die de gevangenis verlaten, niet alleen bij een voorwaardelijke invrijheidsstelling maar zeker ook na het volledig uitzitten van een straf. De heer Jaak Raes verklaarde dat er nu contact wordt gehouden met de justitiehuisen<sup>91</sup> en er zouden daaromtrent een aantal samenwerkingsprotocollen in de maak zijn.

#### 131. Internationaal

Internationale samenwerking is heel belangrijk voor de VSSE. Het mantra is en blijft dat de internationale inlichtingenuitwisseling gescheiden blijft van de politieke – en justitiële samenwerking, alhoewel daar, mede in functie van de verschillende inbedding van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het buitenland, vragen bij kunnen worden gesteld.

<sup>87</sup> Actieplan aanpak radicalisering in gevangenen van 11 maart 2015.

<sup>88</sup> Dus (te) laat ook volgens de heer J. Raes (Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de VSSE, 5 oktober 2016).

<sup>89</sup> Het idee kwam van de ADIV die al langer interesse had in opgesloten militairen.

<sup>90</sup> Protocolakkoord tussen VSSE en DG EPI van 20 november 2006.

<sup>91</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de VSSE, 5 oktober 2016.

Il se pose également la question de savoir si la VSSE, même si le parquet ne peut pas donner de directives aux services de sécurité et de renseignement, ne devrait pas jouer un rôle (plus) actif après une décision de classement sans suite par le parquet fédéral.

129. Radicalisation et gestion de la radicalisation et de l'extrémisme dans les prisons (*infra*, VII.).

Le phénomène de radicalisation dans les prisons<sup>87</sup> a été considéré assez tardivement<sup>88</sup> comme un problème important<sup>89</sup> par la VSSE. Un protocole<sup>90</sup> avait pourtant déjà été conclu en 2006 avec la direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI). Selon le Comité permanent R, la VSSE n'avait pas suffisamment conscience du fait qu'il est possible d'obtenir une très grande quantité d'informations au sein des prisons.

130. La VSSE doit être suffisamment vigilante en ce qui concerne les prisonniers liés au terrorisme qui quittent la prison, non seulement lors d'une libération conditionnelle, mais aussi et surtout au terme de leur peine. M. Jaak Raes a déclaré que des contacts sont actuellement maintenus avec les maisons de justice<sup>91</sup> et des protocoles d'accord seraient en préparation en la matière.

#### 131. Au niveau international

La coopération internationale est très importante pour la VSSE. Le mantra est et reste que l'échange international de données demeure scindé de la coopération policière et judiciaire, bien que des réserves puissent être formulées en la matière, notamment en fonction de l'intégration différente des services de renseignement et de sécurité à l'étranger.

<sup>87</sup> Plan d'action contre la radicalisation dans les prisons, du 11 mars 2015.

<sup>88</sup> Donc (trop) tardivement aussi selon M. J. Raes (Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la VSSE, 5 octobre 2016).

<sup>89</sup> L'idée est venue du SGRS qui s'intéressait depuis un certain temps déjà à la question des militaires privés de liberté.

<sup>90</sup> Protocole d'accord entre la VSSE et la DG EPI du 20 novembre 2006.

<sup>91</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la VSSE, 5 octobre 2016.

132. De VSSE maakt deel uit van meerdere multilaterale samenwerkingsplatformen<sup>92</sup> en werkt zowel op operationeel als op analytisch vlak internationaal samen. De VSSE houdt ook vele contacten met buitenlandse diensten<sup>93</sup> die vaak ook LO's inzetten. De VSSE heeft sinds de aanslagen in Parijs zelf een LO bij de Franse diensten. Herhaaldelijk bleek dat het ook voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten interessant kan zijn om het eigen LO netwerk in het buitenland uit te breiden. De VSSE heeft ook een LO ingezet bij Europol en bij de NATO.

In uitvoering van de artikelen 18 en 20 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst werd in 2015-2016 een interne richtlijn ontwikkeld die het partnerbeleid van de VSSE gestalte moet geven. Deze richtlijn werd ondertussen door de Nationale Veiligheidsraad (NVR) goedgekeurd.

#### IV.3.2. *De Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid (ADIV)*

133. De bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdienst zijn vastgelegd in artikel 11 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

De ADIV bestaat uit een "*Information management cel*" (IMC), een bijzondere cel "*External relations office*" (ERO), onder meer verantwoordelijk voor het beheer van de eigen defensie attachés in het buitenland, het departement I (inlichtingen), de dienst CI (contra-inlichtingen), het departement S (verantwoordelijk voor de "veiligheidshabilitaties" van militairen) en de cel "*Joined contra-terrorism*" (gecreëerd in 2012 bij de opkomst van de FTF)<sup>94</sup>.

134. De onderzoekscommissie stelt vast dat de ADIV niet onmiddellijk betrokken was bij de problematiek van de (burgerlijke) "Syrië gangers", omdat het bevoegdheidsdomein van de ADIV in principe beperkt

132. La VSSE fait partie de plusieurs plateformes de coopération multilatérales<sup>92</sup> et coopère au niveau international à la fois sur le plan opérationnel et sur le plan analytique. La VSSE entretient également de nombreux contacts avec des services étrangers<sup>93</sup> qui recourent également souvent à des OL. Depuis les attentats de Paris, la VSSE dispose elle-même d'un OL auprès des services français. Il s'est avéré à plusieurs reprises qu'il pouvait également être intéressant pour les services de renseignement et de sécurité d'élargir leur propre réseau d'OL à l'étranger.

La VSSE a également placé un OL auprès d'Europol et de l'OTAN. En application des articles 18 et 20 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, une directive interne a été mise au point en 2015-2016 afin de définir la politique de partenariat de la VSSE. Dans l'intervalle, cette directive a été adoptée par le Conseil national de sécurité (CNS).

#### IV.3.2. *Le Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS)*

133. Les compétences du service du renseignement et de la sécurité sont définies dans l'article 11 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

Le SGRS se compose d'une "*Information management cel*" (IMC), d'une cellule spéciale "*External relations office*" (ERO), notamment responsable de la gestion de ses propres attachés défense à l'étranger, du département R (renseignement), du service du contre-renseignement, du département S (responsable des "habilitations de sûreté" des militaires) et de la cellule "*Joined contra-terrorism*" (créée en 2012 lors de l'apparition des FTF)<sup>94</sup>.

134. La commission d'enquête constate que le SGRS n'a pas été directement associé au problème des "combattants (civils) partis en Syrie", dès lors que le domaine de compétences du SGRS se limite en principe à la

<sup>92</sup> Club de Berne, EU Counter terrorism group, Middle European conference (MEC), Civilian intelligence Committee NATO (CTG): België werkt samen met een honderdtal buitenlandse diensten (Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de VSSE, 19 oktober 2016.)

De heer Raes vermeldde in het bijzonder ook de JIT-Levant vergadering, ingericht na de aanslagen in Parijs en Brussel (5 oktober 2016).

Daarnaast zijn er nog andere, niet intelligence gericht platformen, zoals Europol, NAVO, SITCEN (*EU's intelligence centre*).

<sup>93</sup> De VSSE onderhoudt bilaterale contacten en uitwisseling met 88 diensten uit 74 landen.

Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de VSSE, 5 oktober 2016.

<sup>94</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de ADIV, 5 oktober 2016.

<sup>92</sup> Club de Berne, EU Counter terrorism group, Middle European conference (MEC), Civilian intelligence Committee OTAN (CTG): la Belgique coopère avec une centaine de services étrangers (Audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la VSSE, 19 octobre 2016.)

M. Raes a aussi cité plus particulièrement le groupe JIT-Levant, créé après les attentats de Paris et de Bruxelles (5 octobre 2016). Il existe, par ailleurs, d'autres plateformes non axées sur le renseignement, telles qu'Europol, l'OTAN, SITCEN (*EU's intelligence centre*).

<sup>93</sup> La VSSE entretient des contacts bilatéraux et opère des échanges avec 88 services de 74 pays.

Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la VSSE, 5 octobre 2016.

<sup>94</sup> Audition du lieutenant-général Eddy Testelmans, chef du SGRS, 5 octobre 2016.

is tot de eventuele betrokkenheid van militairen en tot de bescherming van troepen en/of militaire installaties<sup>95</sup>.

De ADIV legt zich sedert eind 2014 meer actief toe op het fenomeen internationaal terrorisme. Op militair vlak zette de ADIV ook in op een versterkte internationale samenwerking, daarbij een gebruik makend van de mogelijkheden geboden door de internationale militaire ontwikkelingen.

Zo deelde de ADIV in de zomer van 2015 een aantal belangrijke inlichtingen inzake de kandidaat terroristen die onderweg waren naar het oorlogsgebied met partner diensten.

Nu volgt de ADIV de individuele Belgische FTF's in Syrië en Irak op.<sup>96</sup>

135. Uitsluitend de ADIV beschikt over SIGINT (*signals intelligence*) capaciteit om in het buitenland uitgezonden communicatie te onderscheppen<sup>97</sup> en de VSSE verwacht in deze een sterke(re) inbreng van de ADIV<sup>98</sup>. De onderzoekscommissie stelt vast dat dit slechts op een ad hoc basis is georganiseerd en dat er veel ruimte is voor versterking van de werking van de ADIV.

136. De onderzoekscommissie noteert dat de ADIV informatie onderwerpt aan een zogenaamde “*sanitisation*” alvorens deze naar andere diensten over te zenden. Bovendien beperkt het feit dat niet alle mogelijke bestemmingen een voldoende veiligheidsmachtiging hebben het delen van informatie. De-classificeren en de regel van “de derde partij” beperken ook voor de ADIV de mogelijkheden om informatie te delen.

137. Het Vast Comité I stelt dat de samenwerking met de VSSE beter kan, vooral ook omdat de ADIV blijkbaar moeite heeft om zijn rol in de strijd tegen terrorisme af te lijnen. Artikel 11 van voormelde wet biedt immers geen direct aanknopingspunt om zich op terrorisme gepleegd door niet-militairen te richten. Artikel 11, § 1, 1°, biedt *in fine* de mogelijkheid dat de ADIV door de Koning, op voorstel van het Ministerieel Comité (nu de Veiligheidsraad), bijkomende bevoegdheden krijgt om

participation éventuelle de militaires et à la protection de troupes et/ou d'installations militaires<sup>95</sup>.

Depuis la fin 2014, le SGRS se concentre plus activement sur le phénomène du terrorisme international. Sur le plan militaire, le SGRS a également misé sur une coopération internationale renforcée, en se servant des possibilités offertes par les développements militaires internationaux.

C'est ainsi qu'au cours de l'été de 2015, le SGRS a partagé avec des services partenaires un certain nombre d'informations importantes concernant des candidats terroristes en route vers la zone de guerre.

À présent, le SGRS suit les FTF belges en Syrie et en Irak.<sup>96</sup>

135. Seul le SGRS dispose d'une capacité SIGINT (*signals intelligence*) permettant d'intercepter des communications diffusées à l'étranger<sup>97</sup>, et la VSSE attend en cette matière une (plus) ample contribution du SGRS<sup>98</sup>. La commission d'enquête constate que tout cela est uniquement organisé sur une base *ad hoc* et que le fonctionnement du SGRS pourrait encore être renforcé.

136. La commission d'enquête note que le SGRS soumet les informations à une procédure d'“*assainissement*” (*sanitisation*) avant de les transmettre à d'autres services. De plus, le fait que tous les destinataires possibles ne disposent pas d'une habilité de sécurité d'un niveau suffisant limite le partage des informations. La déclassification et la règle de la “*tierce partie*” limitent également, pour le SGRS, les possibilités de partager des informations.

137. Le Comité permanent R indique que la collaboration avec la VSSE pourrait être meilleure, aussi et surtout eu égard au fait que le SGRS semble avoir du mal à délimiter les contours de son rôle dans la lutte contre le terrorisme. L'article 11 de la loi précitée ne contient en effet pas d'élément auquel on pourrait directement se référer pour justifier une focalisation sur des actes de terrorisme commis par des non-militaires. L'article 11, § 1<sup>er</sup>, 1°, prévoit *in fine* la possibilité pour

<sup>95</sup> België beslist in oktober 2014 om deel te nemen aan de internationale coalitie tegen IS in Irak en Syrië.

<sup>96</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de ADIV, 5 oktober 2016.

<sup>97</sup> Artikel 44*bis* van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst (*B.S.* 19 december 1998).

<sup>98</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de VSSE, 5 oktober 2016.

<sup>95</sup> La Belgique décide en octobre 2014 de participer à la coalition internationale contre Daesh en Irak et en Syrie.

<sup>96</sup> Audition du lieutenant-général Eddy Testelmans, chef du SGRS, 5 octobre 2016.

<sup>97</sup> Article 44*bis* de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (*Moniteur belge* 19 décembre 1998).

<sup>98</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la VSSE, 5 octobre 2016.

op te treden in het kader van een dreiging tegen “elk fundamenteel belang van het land”.

138. De ADIV neemt sedert augustus 2015 ook deel aan een platform dat de opvolging verzekert van de activiteiten op de sociale media en heeft ook heel wat contacten met gelijkaardige buitenlandse diensten. Er wordt voorts veel verwacht van de *open-source-intelligencesoftware* die de ADIV, samen met de VSSE en de federale politie zal aankopen<sup>99</sup>, wat eens te meer noopt tot een betere coördinatie, ook met het OCAD, teneinde te vermijden dat al deze diensten dezelfde informatie opvolgen. De ADIV pleit ook voor initiatieven om de toegang tot applicaties zoals WhatsApp, Telegram, Viber, ... mogelijk te maken.

139. Zoals ook geanalyseerd in de hoofdstukken III en V stelt de onderzoekscommissie vast dat de ADIV niet systematisch wordt ingeschakeld voor de analyse van informatie van militairen die met bewakingsopdrachten worden belast<sup>100</sup> en dat deze dienst ook niet de verrijkte rapporten van de lokale politie op basis van de door militairen aangeleverde informatie heeft ontvangen. De onderzoekscommissie heeft de bevoegde ministers in december 2016 op deze problematiek gewezen.

De ADIV is nog altijd niet of nauwelijks betrokken partij en zou een veel grotere rol kunnen vervullen in het exploiteren van de aangebrachte informatie.

140. De ADIV werkt samen met het Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid, de VVSE, het OCAD, de federale politie<sup>101</sup> en neemt deel aan vergaderingen van de NTF en soms de LTF. De onderzoekscommissie meent dat wat dit laatste betreft, betere afspraken kunnen worden gemaakt met de VSSE, ook om reden dat de ADIV kampt met een beperkte (analyse) capaciteit. De ADIV waarschuwt ook voor het groeiende “*infobesitas*”, de “*information overload*” problematiek en het gevaar van extreem “*judicialiseren*”<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de ADIV, 5 oktober 2016.

<sup>100</sup> Schriftelijk antwoord van mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie op een vraag van de onderzoekscommissie (oktober 2016).

<sup>101</sup> De ADIV ondertekende ook de MoU van 19 mei 2016 met de FGP Brussel en de VSSE.

<sup>102</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de ADIV, 5 oktober 2016.

le SGRS d’obtenir du Roi, sur proposition du Comité ministériel (maintenant le Conseil national de sécurité), des compétences supplémentaires qui lui permettraient d’intervenir dans le cadre d’une menace contre tout “intérêt fondamental du pays”.

138. Depuis août 2015, le SGRS participe également à une plateforme qui assure un suivi de ce qui se passe sur les médias sociaux et dispose également de nombreux contacts avec des services étrangers similaires. Pour le reste, on attend beaucoup du logiciel de renseignement *open source* que le SGRS acquerra prochainement en commun avec la VSSE et la police fédérale<sup>99</sup>. Une fois de plus, cela devrait déboucher sur une meilleure coordination, y compris avec l’OCAM, qui permettra notamment d’éviter que tous ces services suivent les mêmes informations. Le SGRS est également demandeur d’initiatives visant à permettre l’accès à des applications telles que WhatsApp, Telegram, Viber, etc.

139. Ainsi qu’il a également été analysé aux chapitres III et V, la commission d’enquête constate que l’on ne fait pas systématiquement appel au SGRS pour analyser les informations communiquées par des militaires chargés de mission de surveillance<sup>100</sup> et que ce service n’a pas non plus obtenu les rapports améliorés de la police locale rédigés sur la base des informations transmises par des militaires. En décembre 2016, la commission d’enquête a attiré l’attention des ministres compétents sur ce problème.

À ce jour, le SGRS n’est toujours pas – ou à peine – considéré comme partie prenante, alors qu’il pourrait jouer un rôle beaucoup plus important dans l’exploitation des informations.

140. Le SGRS coopère avec le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, la VSSE, l’OCAM et la police fédérale<sup>101</sup> et participe à des réunions de la TFN et, parfois, des TFL. La commission d’enquête estime qu’en ce qui concerne ce dernier point, de meilleurs accords pourraient être passés avec la VVSE, notamment au vu du fait que le SGRS ne dispose que d’une capacité (d’analyse) limitée. Le SGRS met également en garde contre le problème croissant de la surabondance et de la saturation d’informations et contre le danger d’une “*juridicisation*” extrême<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Audition du lieutenant-général Eddy Testelmans, chef du SGRS, 5 octobre 2016.

<sup>100</sup> Réponse écrite de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, à une question de la commission d’enquête (octobre 2016).

<sup>101</sup> Le SGRS a également signé, comme la PJF Bruxelles et la VSSE, le *Memory of Understanding* du 19 mai 2016.

<sup>102</sup> Audition du lieutenant-général Eddy Testelmans, chef du SGRS, 5 octobre 2016.

De onderzoekscommissie noteert dat gedurende de weken volgend op de aanslagen van 13 november 2015 en van 22 maart 2016, de ADIV zijn diensten (sommige exclusief) aan de VSSE<sup>103</sup> beschikbaar heeft gesteld. Deze ervaring is nuttig bij het uitwerken van nieuwe concepten voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

#### IV.4. De gegevensbank *Foreign Terrorist Fighters* van het OCAD (*supra* III.1.)

141. Het OCAD kreeg van bij zijn oprichting de opdracht om lijsten bij te houden van personen die gelinkt kunnen worden aan terrorisme<sup>104</sup>.

De lijst FTF's is door het inwerkingtreden van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 vervangen door de gemeenschappelijke (dynamische) gegevensbank *Foreign Terrorist Fighters* (gegevensbank FTF)<sup>105</sup>.

Het inrichten van deze gegevensbank beoogt tegevoet te komen aan de bij artikel 44/2, § 2, van de WPA opgelegde verplichtingen "om aldus het probleem van de proliferatie van terrorisme gerelateerde databanken op te lossen".

De gegevensbank FTF bevordert het opvolgen van personen die voorkomen in de gegevensbank en draagt bij tot een betere informatie-uitwisseling.

Het Vast Comité I bevestigde al eerder dat de ondertussen afgeschafte lijst, alhoewel doeltreffend, eigenlijk een *tool* van de federale politie was en onderschrijft daarmee de meerwaarde van deze gegevensbank.

De vraag is maar of dit ook gelukt is want in de praktijk behouden de betrokken diensten hun eigen lijsten en gegevensbanken.

Trouwens, de noodzaak om binnen de politiediensten nog steeds een eigen gemeenschappelijke gegevensbank in te richten is mede gebaseerd op de nood om bij te dragen tot een verbeterde werkwijze teneinde de interne samenwerkings- en coördinatieproblemen, wat de informatiehuishouding betreft, zelf op te lossen.

Intussen werden op basis van de evaluatie van het systemen al *upgrades* ontwikkeld, want de informatie moet vlugger en vlotter circuleren, de module in verband

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> De eerste lijst dateert van 15 maart 2013.

<sup>105</sup> Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank *Foreign Terrorist Fighters* en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling *1bis* "Het informatie-beheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, *B.S.* 22 september 2016.

La commission d'enquête note que durant les semaines qui ont suivi les attentats des 13 novembre 2015 et 22 mars 2016, le SGRS a mis ses services (dont certains de manière exclusive) à la disposition de la VSSE<sup>103</sup>. Cette expérience peut être mise à profit pour élaborer de nouveaux concepts pour les services de renseignement et de sécurité.

#### IV.4. La banque de données *Foreign Terrorist Fighters* de l'OCAM (*supra* III.1.)

141. L'OCAM a été chargé dès sa création de tenir à jour des listes de personnes susceptibles d'être liées au terrorisme<sup>104</sup>.

Suite à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, la liste des FTF a été remplacée par la banque de données commune (dynamique) *Foreign Terrorist Fighters* (banque de données FTF)<sup>105</sup>.

La création de cette banque de données vise à satisfaire aux obligations imposées par l'article 44/2, § 2, de la LFP de manière à résoudre le problème de la prolifération des banques de données liées au terrorisme.

La banque de données FTF facilite le suivi de personnes qui apparaissent dans la banque de données et contribue à un meilleur échange des informations.

Le Comité permanent R a déjà confirmé précédemment que la liste qui a été supprimée entre-temps, bien qu'efficace, était en réalité un outil de la police fédérale, reconnaissant ainsi la valeur ajoutée de cette banque de données.

La question est de savoir si l'objectif a été atteint car, dans la pratique, les services concernés conservent leurs propres listes et banques de données.

La nécessité persistante de créer sa propre banque de données commune au sein des services de police procède d'ailleurs en partie du besoin de contribuer à l'amélioration de la méthode de travail dans le but de résoudre soi-même les problèmes de coopération et de coordination en matière de gestion de l'information.

Des *upgrades* ont déjà été développés dans l'intervalle sur la base de l'évaluation du système, car il convient de rendre l'échange d'informations plus

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> La première liste date du 15 mars 2013.

<sup>105</sup> Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* et portant exécution de certaines dispositions de la section *1bis* "De la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *Moniteur belge* 22 septembre 2016.



met de maatregelen en de statistische analyse moeten worden verbeterd<sup>106</sup>.

#### 142. Beheer en operationele verantwoordelijkheid

Het beheer van de gegevensbank FTF ligt bij de federale politie en het OCAD is operationeel verantwoordelijk voor de inhoud van de gemeenschappelijke gegevensbank.

De onderzoekscommissie stelt vast dat het uitbreiden van de WPA geen adequate basis is voor het inrichten van dergelijke belangrijke gegevensbanken.

Zoals bevestigd door de directeur van het OCAD, neemt de onderzoekscommissie akte van het feit dat het OCAD heel tevreden is over de kwaliteit van de gemeenschappelijke gegevensbank FTF.

#### 143. Categorieën van personen.

De personen die nu in deze gegevensbank opgenomen worden, zijn de FTF's die in België gevestigde residenten zijn of die er verbleven hebben, die al dan niet de Belgische nationaliteit bezitten en die hetzij:

— naar een jihadistische conflictzone zijn afgereisd om er zich aan te sluiten bij of actieve of passieve steun te verlenen aan groeperingen die terroristische activiteiten uitvoeren of ondersteunen (categorie 1);

— vanuit België op weg zijn naar een jihadistische conflictzone om zich aan te sluiten bij, of actieve of passieve steun te verlenen aan groeperingen die terroristische activiteiten uitvoeren of ondersteunen (categorie 2);

— naar België onderweg of teruggekeerd zijn uit een jihadistische conflictzone waar zij zich aansloten bij, of actieve of passieve steun verleenden aan groeperingen die terroristische activiteiten uitvoeren of ondersteunen (categorie 3);

— gewild of ongewild verhinderd werden om naar een jihadistische conflictzone af te reizen om zich aan te sluiten bij, of actieve of passieve steun te verlenen aan groeperingen die terroristische activiteiten uitvoeren of ondersteunen (categorie 4);

— de ernstige intentie hebben te zullen vertrekken naar een jihadistische conflictzone om zich aan te

<sup>106</sup> Overzicht van de genomen beleidsmaatregelen, overgezonden door de heer Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen.

rapide et plus fluide et d'améliorer le module relatif aux mesures et l'analyse statistique<sup>106</sup>.

#### 142. Gestion et responsabilité opérationnelle

La gestion de la banque de données FTF incombe à la police fédérale, tandis que son contenu relève de la responsabilité opérationnelle de l'OCAM.

La commission d'enquête constate que l'extension de la loi sur la fonction de police ne constitue pas une base adéquate pour la création de banques de données d'une telle importance.

Ainsi que l'a confirmé le directeur de l'OCAM, la commission d'enquête prend acte du fait que l'OCAM est très satisfait de la qualité de la banque de données commune FTF.

#### 143. Catégories de personnes

Les personnes enregistrées dans cette banque de données sont les combattants terroristes étrangers qui sont des résidents établis en Belgique ou qui y ont résidé, ayant ou non la nationalité belge et qui soit:

— se sont rendues dans une zone de conflit djihadiste dans le but de se rallier à des groupements organisant ou soutenant des activités terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif (catégorie 1);

— ont quitté la Belgique pour se rendre dans une zone de conflit djihadiste dans le but de se rallier à des groupements organisant ou soutenant des activités terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif (catégorie 2);

— sont en route vers la Belgique ou sont revenues en Belgique après s'être rendues dans une zone de conflit djihadiste où ils se sont ralliés à des groupements organisant ou soutenant des activités terroristes ou leur ont fourni un soutien actif ou passif (catégorie 3);

— ont volontairement ou non été empêchés de se rendre dans une zone de conflit djihadiste dans le but de se rallier à des groupements organisant ou soutenant des activités terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif (catégorie 4);

— ont sérieusement l'intention de se rendre dans une zone de conflit djihadiste dans le but de se rallier à

<sup>106</sup> Relevé des mesures politiques adoptées transmis par M. Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments.

sluiten bij, of actieve of passieve steun te verlenen aan groeperingen die terroristische activiteiten uitvoeren of ondersteunen (categorie 5).

Ook de personen die zich in een situatie bevinden die opvolging vereist omwille van aanwijzingen die het mogelijk maken te besluiten dat zij zich in een van de hierboven beschreven situaties bevinden, worden in de gegevensbank opgenomen. Het betreft namelijk personen die nog niet beantwoorden aan de voorgaande criteria maar voor wie bepaalde aanwijzingen bestaan dat zij als FTF zouden kunnen worden beschouwd. Deze personen worden geregistreerd met als doel andere gegevens of informatie te kunnen verzamelen die al dan niet het statuut van FTF kunnen onderbouwen.

Er ligt nu een koninklijk besluit voor om ook haatpredikers, ronselaars en “*home grown terrorists*” in de ANG op te nemen.

144. Opvallend is dat (vertrouwelijke) omzendbrieven van het College van procureurs-generaal een zesde categorie toevoegen, zijnde “steun en rekrutering”.

De VSSE gebruikt een meer pragmatische benadering wat de in België verblijvende personen betreft en onderscheidt drie categorieën FTF's met name diegenen van wie een zeker gevaar uitgaat, FTF's van wie er geen gevaar meer uitgaat en de personen naar wie de FGP en/of de inlichtingendiensten een onderzoek voeren. De onderzoekscommissie meent dat deze indeling, die nu voor eigen prioritering bestemd is, de basis zou kunnen worden om de afspraken die met andere diensten worden gemaakt, te optimaliseren. De onderzoekscommissie beveelt in dit verband aan om alle indelingen in categorieën te harmoniseren en zo mogelijk te vereenvoudigen.

145. Er zijn ook initiatieven in voorbereiding om andere categorieën aan de gemeenschappelijke gegevensbank toe te voegen, zoals haatpredikers, ronselaars, propagandisten, *homegrown* terroristen, ...<sup>107</sup>

Om te vermijden dat de er verwarring ontstaat door het naast elkaar bestaan van opdelingen van geïsoleerde personen en om meer coherentie te bevorderen in de aanpak door de respectieve diensten, dringt de

<sup>107</sup> Hoorzitting met de heer Olivier Vanderhaegen, mevrouw Jessika Soors en de heer Alexander Van Leuven (deradicaliseringsambtenaren), 6 maart 2016.

des groupements organisant ou soutenant des activités terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif (catégorie 5).

Sont également visées, les personnes se trouvant dans une situation nécessitant un suivi en raison d'indices permettant de conclure qu'elles se trouvent dans l'une des situations décrites ci-dessus. Il s'agit en fait de personnes qui ne remplissent pas encore les précédents critères, mais pour lesquelles il existe certaines indications qu'elles pourraient être considérées comme *foreign terrorist fighter*. Ces personnes seront donc enregistrées dans la banque de données FTF afin de pouvoir récolter d'autres données ou informations qui étayeront ou non le statut de *foreign terrorist fighter*.

Un arrêté royal est en projet pour enregistrer les prédicateurs de haine, les recruteurs et les “*home grown terrorists*” dans le BNG.

144. Il est frappant de constater que des circulaires (confidentielles) du Collège des procureurs généraux ajoutent une sixième catégorie, à savoir les “personnes qui mènent des activités d'appui et de recrutement”.

La VSSE adopte une approche plus pragmatique concernant les personnes qui résident en Belgique et distingue trois catégories de FTF, à savoir ceux qui représentent un certain danger, ceux qui ne représentent plus un danger et les personnes faisant l'objet d'une enquête de la PJF et/ou des services de renseignement. La commission d'enquête considère que cette classification, sur laquelle se fonde actuellement le VSSE pour définir ses propres priorités, pourrait servir de base en vue d'optimiser les accords conclus avec d'autres services. La commission d'enquête recommande à cet égard d'harmoniser toutes les classifications et de les simplifier si possible.

145. Des initiatives sont également en cours de préparation afin d'ajouter d'autres catégories à la banque de données commune, telles que les prédicateurs de haine, les recruteurs, les propagandistes, les *homegrown terrorist* ou terroristes natifs...<sup>107</sup>

Afin d'éviter toute confusion du fait de la coexistence de différentes catégories de personnes visées et afin de rendre plus cohérente l'approche des services respectifs, la commission d'enquête insiste pour que l'arrêté

<sup>107</sup> Audition de M. Olivier Vanderhaegen, Mme Jessika Soors et M. Alexander Van Leuven (fonctionnaires de déradicalisation), 6 mars 2017.

onderzoekscommissie aan op het aanpassen en uitbreiden van het koninklijk besluit tot alle personen voor wie een geïntegreerde aanpak nodig is<sup>108</sup>.

#### 146. Toegang tot de gegevensbank FTF.

De wet voorziet in een gradatie van toegang tot de gegevensbank FTF.

De basisdiensten en de in artikel 44/11/3ter, § 2, eerste lid, d), f), g) en h) van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA) bedoelde partnerdiensten beschikken over een rechtstreekse toegang tot de persoonsgegevens en de informatie van de gegevensbank FTF en moeten deze voeden overeenkomstig de bepalingen van artikel 44/11/3ter, §§ 4 en 5.

De partnerdiensten bedoeld in artikel 44/11/3ter, § 2, eerste lid, b), c), e) en i) hebben via een rechtstreekse bevraging toegang tot de persoonsgegevens en de informatie van de gegevensbank FTF.

147. Het OCAD, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten evenals de geïntegreerde politie zijn diensten die noodzakelijk zijn voor de terrorismebestrijding. Deze diensten hebben wettelijk rechtstreekse toegang tot de gegevens en informatie van de gegevensbank FTF.

Deze zogenaamde basisdiensten hebben schrijf- en leesrecht in de dynamische gegevensbank en kunnen inlichtingenfiches creëren.

Een tweede categorie van diensten<sup>109</sup> betreft de diensten, die op het ogenblik van het opstellen van de wet de vermoedelijke partners waren op het gebied van terrorismebestrijding en die zelf gegevens verwerken die in deze context belangrijk zijn. Deze diensten kunnen, onder bepaalde voorwaarden, rechtstreeks toegang hebben tot of over de mogelijkheid beschikken om de gegevens en de informatie van een gemeenschappelijke gegevensbank te bevragen (soort van HIT, NO HIT). In het geval van de gegevensbank FTF is immers gebleken dat enkele van deze diensten gegevens en informatie bijhielden die betrekking hadden en nuttig waren voor de gegevensbank. Zij hebben bijgevolg

<sup>108</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016.

<sup>109</sup> Vaste Commissie van de lokale politie, crisiscentrum van de regering, de Algemene directie veiligheid van preventie van de FOD Binnenlandse zaken, het directoraat-generaal Penitentiaire inrichtingen en de penitentiaire inrichtingen zelf, het Directoraat-generaal consulaire zaken, het openbaar ministerie, CTIF, de DVZ en de onderzoeks- en opsporingsdiensten van de Algemene Administratie van douane. Sommige diensten kunnen een specifieke toegang krijgen.

royal soit adapté et étendu à toutes les personnes nécessitant une approche intégrée<sup>108</sup>.

#### 146. Accès à la banque de données FTF

La loi prévoit une gradation des accès à la banque de données FTF.

Les services de base et les services partenaires visés à l'article 44/11/3ter, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, d), f), g) et h), de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police disposent d'un accès direct aux données à caractère personnel et aux informations de la banque de données FTF et doivent l'alimenter conformément aux dispositions de l'article 44/11/3ter, §§ 4 et 5.

Les services partenaires visés à l'article 44/11/3ter, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, b), c), e) et i) ont accès aux données à caractère personnel et informations de la banque de données FTF par une interrogation directe.

147. L'OCAM, les services de renseignement et de sécurité ainsi que la police intégrée sont des services incontournables pour la lutte contre le terrorisme. Ces services ont donc légalement directement accès aux données et informations d'une banque de données commune, *in casu*, de la banque de données FTF.

Ces services "de base" disposent d'un droit d'écriture et de lecture vis-à-vis des banques de données dynamiques, et ils peuvent créer des fiches de renseignements.

Une deuxième catégorie de services<sup>109</sup> vise les services qui, au moment de la rédaction de la loi relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, sont des partenaires probables en matière de lutte contre le terrorisme parce qu'ils traitent eux-mêmes de données contextuelles importantes. Ces services peuvent, sous certaines conditions, accéder directement ou par interrogation (forme de HIT, NO HIT) aux données et informations d'une banque de données commune. Dans le cas de la banque de données F.T.F., il est apparu que certains de ces services, détenaient des données et informations qui pouvaient enrichir ladite banque de données. Par conséquent, ils ont également

<sup>108</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016.

<sup>109</sup> La Commission permanente de la police locale, la Direction générale Sécurité et Prévention du SPF Intérieur, la direction générale Établissements pénitentiaires et les établissements pénitentiaires eux-mêmes, la Direction générale des Affaires consulaires, le ministère public, la CTIF, l'OE et les services d'enquête et de recherche de l'Administration générale des douanes et accises. Certains services peuvent obtenir un accès spécifique.

eveneens rechtstreeks toegang tot de gegevensbank FTF. Zij moeten deze laatste voeden met hun eigen gegevens en informatie die toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn in het licht van de nagestreefde doelstellingen.

Deze partnerdiensten kunnen geen inlichtingenfiches creëren.

Tot slot, is er een derde categorie van diensten, met name de diensten die door de gerechtelijke overheden belast zijn met de opvolging en de begeleiding van de daders van misdrijven. Aangezien dit mandaat ook betrekking kan hebben op FTF's en omdat het luik preventie en opvolging van de FTF's een finaliteit van de dynamische gegevensbank uitmaakt, is een rechtstreekse toegang voor deze diensten essentieel. Hun toegang is beperkt tot gegevens en informatie met betrekking tot die FTF's ten aanzien van wie de betrokken dienst de begeleiding en de opvolging moet verzekeren.

148. Het OCAD beheert deze lijst op basis van de informatie waarover het beschikt en die het krijgt van zijn verschillende ondersteunende diensten. Elke toevoeging of weglating maakt het voorwerp uit van een evaluatie van de informatie met de verschillende partners.

149. Inlichtingenfiche en informatiekaart (art. 10 en 11 van het koninklijk besluit van 21 juli 2016).

Voor elke FTF wordt een eenvoudige persoonlijke inlichtingenfiche en een individuele dreigingsevaluatie gemaakt<sup>110</sup>.

De gegevensbank FTF systematiseert de opmaak van deze inlichtingenfiche (slechts toegankelijk voor de diensten die deze voeden) voor de personen die betrokken zijn bij het fenomeen van strijders die afreizen naar jihadistische gevechtszones. Dit maakt het niet alleen mogelijk om de potentiële dreiging die uitgaat van deze personen te beoordelen maar laat ook tot het opvolgen toe en anticipeert of verhindert mogelijke terroristische acties.

Enkel SICAD's kunnen, wat de politie betreft, inlichtingenfiches maken, verrijken of wijzigen. De onderzoekscommissie onderstreept ook daarom de nood om de SICAD's volwaardig te bestaen en te voorzien van de nodige tools om hun taak volwaardig in te vullen.

Het opmaken van informatiefiches en informatiekaarten was en blijft een bijzonder arbeidsintensieve operatie

directement accès à la banque de données F.T.F. et doivent alimenter cette dernière avec leurs propres données et informations qui sont pertinentes, adéquates et non excessives au regard des finalités poursuivies.

Ces services partenaires ne peuvent pas créer des fiches de renseignements.

Enfin, il existe une troisième catégorie de services, à savoir les services chargés par les autorités judiciaires du suivi et de l'accompagnement des auteurs d'infractions. Comme ce mandat peut concerner des FTF et que le volet de la prévention et du suivi de ces FTF est une des finalités de la banque de données dynamique, l'accès direct de ces services est essentiel. Leur accès est limité aux données et informations relatives FTF dont le service concerné doit assurer l'accompagnement et le suivi.

148. L'OCAM gère cette liste sur la base des informations dont il dispose et qui lui sont transmises par ses différents services d'appui. Tout ajout ou suppression fait l'objet d'une évaluation de l'information avec les différents partenaires.

149. Fiche de renseignements et carte d'information (art. 10 et 11 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016)

Pour chaque FTF, une fiche de renseignements personnelle uniforme est établie et une évaluation individuelle de la menace est réalisée<sup>110</sup>.

La banque de données FTF systématise la rédaction de cette fiche de renseignements (uniquement accessible par les services qui l'alimentent) pour les personnes impliquées dans le phénomène des combattants qui se rendent dans des zones de combat djihadiste. Cela permet non seulement d'évaluer la menace potentielle que représentent ces personnes mais surtout d'en assurer un suivi afin d'anticiper et d'empêcher de possibles actes terroristes.

Seuls les SICAD peuvent, en ce qui concerne la police, rédiger, enrichir ou modifier des fiches de renseignements. La commission d'enquête met dès lors également l'accent sur la nécessité de doter les SICAD des effectifs suffisants et des outils nécessaire pour mener à bien leur mission.

La rédaction de fiches de renseignements et de cartes d'information était et reste une opération à forte

<sup>110</sup> Omzendbrief FTF van 21 augustus 2015.

<sup>110</sup> Circulaire FTF du 21 août 2015.

waarbij de kwaliteit van de informatie determinerend is voor de goede werking van de betrokken diensten.

150. Voordeel is dat via de informatiefiche ook beschermde gerechtelijke en bestuurlijke informatie kan worden gedeeld, op voorwaarde dat de bestemmingen over de nodige veiligheidsmachtiging beschikken. De informatiekaart bevat geen geclassificeerde informatie.

De burgemeester is – via de korpschef van de lokale zone – bestemming van de informatiekaart, zijnde een uittreksel van de informatiefiche. Aldus werd een oplossing gevonden voor het systematisch informeren van de burgemeesters.

De onderzoekscommissie meent dat de aanmaak van informatiefiches en informatiekaarten (met inbegrip van het delen ervan met de burgemeesters) door een actualisering van de omzendbrief radicalisering moet worden gesystematiseerd<sup>111</sup>.

#### 151. Geclassificeerde informatie

Geclassificeerde informatie is uiteraard belangrijk bij het beoordelen van de dreiging.

Het zou, zoals het koninklijk besluit van 21 juli 2016 terecht stelt, onvoorstelbaar zijn dat dergelijke informatie niet op loyale wijze wordt uitgewisseld tussen de betrokken diensten. Echter, zolang deze informatie geclassificeerd of vertrouwelijk is, kan ze niet in de gemeenschappelijke gegevensbank en dus ook niet in de verslaggeving van de lokale task forces (LTF) worden vermeld.

Wanneer geclassificeerde of vertrouwelijke gegevens of informatie interessant zijn om te registreren in de gegevensbank FTF kan de dienst die aanbrengrer is van deze informatie de nood aan bescherming opnieuw evalueren en in voorkomend geval tot een de-classificatie beslissen.

152. Bovendien – zo stelt het koninklijk besluit – bestaat de finaliteit van de gegevensbank FTF uit het verzekeren van een gepast opvolgen van de FTF. In het uiterste geval waarbij alle informatie over de FTF geclassificeerd is, zal een opvolging, weliswaar op een andere manier, toch mogelijk zijn. Dit kan vaak via een ander bericht dat algemeen de dreiging of een ander signaal aangeeft, zonder te verwijzen, noch naar de bron, noch naar de dienst die de informatie heeft aangeleverd.

<sup>111</sup> Hoorzitting met de heer Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 28 september 2016.

intensité de main-d'œuvre et la qualité du renseignement est déterminante pour le bon fonctionnement des services concernés.

150. L'avantage est que la fiche de renseignements permet également de partager des informations judiciaires et administratives protégées, à condition que les destinataires disposent de l'autorisation de sécurité requise. La carte d'information ne comporte aucune donnée classifiée.

Le bourgmestre est, par l'intermédiaire du chef de corps de la zone locale, le destinataire de la carte d'information, qui correspond à un extrait de la fiche de renseignements. Une solution a ainsi été trouvée pour l'information systématique des bourgmestres.

La commission d'enquête estime que la confection de fiches de renseignements et de cartes d'information (ainsi que leur partage avec les bourgmestres) doit être systématisée grâce à une actualisation de la circulaire relative à la radicalisation<sup>111</sup>.

#### 151. Informations classifiées

Les informations classifiées sont naturellement importantes dans le cadre de l'évaluation de la menace.

Comme l'indique à juste titre l'arrêté royal du 21 juillet 2016, il ne serait pas concevable que ce type d'informations ne soient pas échangées loyalement entre les services concernés. Cependant, tant que ces informations sont classifiées et confidentielles, elles ne peuvent pas être mentionnées dans la banque de données commune et donc pas davantage dans les rapports des Task forces locales (TFL).

Lorsque des données ou des informations classifiées ou confidentielles sont suffisamment intéressantes pour être enregistrées dans la banque de données FTF, le service qui les fournit peut évaluer une nouvelle fois la nécessité de les protéger et, le cas échéant, décider d'une déclassification.

152. En outre – comme l'indique l'arrêté royal – la finalité de la banque de données FTF est d'assurer un suivi approprié des FTF. Dans le cas le plus extrême, où toutes les informations sur un FTF sont classifiées, un suivi demeurera néanmoins possible, mais d'une autre manière. Cela peut souvent se faire par le biais d'une autre notification indiquant d'une manière générale la menace ou un autre signal, mais sans renvoyer ni à la source, ni au service qui l'a délivrée.

<sup>111</sup> Audition de M. Delmulle, procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, 28 septembre 2016.

153. Wanneer het overgrote deel van de informatie geclassificeerd is, worden enkel de persoonlijke gegevens van de FTF in de gegevensbank vermeld, maar met een indicatie over het bestaan van geclassificeerde informatie.

154. Het hoger vermelde rapport van het Vast Comité I en de hoorzittingen hebben de nood aan duidelijke criteria voor wat en wie er in de lijst moet worden opgenomen, aangetoond. Duidelijke criteria maken het mogelijk om de analyses zo snel mogelijk ook voor andere partners beschikbaar te maken, om aan de lokale niveaus *feedback* te geven en om de autoriteiten in te lichten over de te nemen maatregelen.

In het koninklijk besluit van 21 juli 2016 worden een aantal interessante definities gegeven. De onderzoekscommissie onderstreept het belang van gemeenschappelijke definities in de wetten, omzendbrieven en andere officiële documenten. Er moet worden gestreefd naar het optimaal invoeren en benutten van informatie in de gemeenschappelijke gegevensbank, zonder uiteraard te schaden aan de (internationale) regelgeving en de algemeen geldende (bescherming)principes.

155. Het internationaal signaleren van de personen die op de lijst FTF worden vermeld, dient door de federale politie, in samenwerking met het OCAD, zoals al voorgeschreven in interne richtlijnen nauwgezet te worden verzekerd.

156. Naar een uitgebreide gemeenschappelijke gegevensbank.

De gegevensbank FTF is tot op heden de enige gemeenschappelijk gegevensbank maar de onderzoekscommissie ondersteunt de mogelijkheid om deze databank uit te breiden tot alle categorieën van personen die van belang zijn in de strijd tegen islamitische radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme.

#### IV.5. De *Joint Information Box* (JIB)

157. De *JIB Information Box* is een OCAD elektronisch werkbestand voor het Plan R waarin sinds 2006 prioritair de op te volgen radicaliserende individuen en groeperingen zijn opgenomen. De JIB kwam moeizaam tot stand en de Vaste Comités P en I waren na 12 jaren werking van oordeel dat de JIB nog te weinig tot de gestelde doelstellingen had bijgedragen, ook niet in de strijd tegen radicalisering. De onderzoekscommissie stelt vast dat deze situatie ondertussen is verbeterd en in maart 2017 wordt verwacht dat de geautomatiseerde

153. Lorsque la majorité des informations est classifiée, seules les données personnelles du FTF sont mentionnées dans la banque de données, mais avec une indication concernant l'existence d'informations classifiées.

154. Le rapport précité du Comité permanent R et les auditions ont montré la nécessité de prévoir des critères clairs concernant les personnes et les informations qui doivent figurer dans la liste. Des critères clairs permettent de mettre les analyses, le plus rapidement possible, à la disposition d'autres partenaires, de fournir un *feed-back* aux niveaux locaux et d'informer les autorités des mesures à prendre.

L'arrêté royal du 21 juillet 2016 comprend une série de définitions intéressantes. La commission d'enquête souligne l'importance d'utiliser des définitions communes dans les lois, les circulaires et les autres documents officiels. Il faut s'efforcer de saisir et d'exploiter de manière optimale les informations dans la banque de données commune, sans naturellement porter préjudice à la réglementation (internationale) et aux principes (de protection) généralement en vigueur.

155. Le signalement international des personnes figurant sur la liste des FTF doit être assuré avec soin par la police fédérale en coopération avec l'OCAM, comme le prévoient déjà les directives internes.

156. Vers une banque de données commune élargie

La banque de données FTF est aujourd'hui la seule banque de données commune mais la commission d'enquête soutient l'idée d'étendre celle-ci à toutes les catégories de personnes qui présentent un intérêt dans le cadre de la lutte contre la radicalisation islamiste, l'extrémisme violent et le terrorisme.

#### IV.5. La *Joint Information Box* (JIB)

157. La *Joint Information Box* JIB (base de données commune) est un document de travail électronique de l'OCAM pour le Plan R, dans lequel sont repris les individus et les groupements radicalisants identifiés comme étant à suivre de façon prioritaire. La mise en place de la JIB a été laborieuse et les comités permanents P et R ont estimé, après douze ans de fonctionnement, que la JIB avait encore trop peu contribué à la réalisation des objectifs fixés, y compris à l'égard de la lutte contre la radicalisation. La commission d'enquête constate

gegevensbank klaar zal zijn (was tot dan een “papieren database”)<sup>112</sup>.

De finaliteit van de JIB bestaat erin om:

- de kwantitatieve en kwalitatieve trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken;
- de uitwisseling van informatie en kennisgeving met betrekking tot de opgenomen entiteiten te optimaliseren;
- de analyse van de verzamelde informatie over de radicaliserende en radicale entiteiten mogelijk te maken;
- de fenomenen van radicalisering in kaart te brengen;
- de ondernomen acties en maatregelen met betrekking tot de opgenomen entiteiten te beheren en een overzicht van de resultaten op te maken.

158. Er werd nu ook voor de JIB een dynamische gegevensbank gecreëerd waardoor informatie structureel beter beschikbaar kan worden gesteld aan de verschillende partners.

De beslissing voor de opname van een entiteit kan enkel bij consensus worden genomen door de NTF. De LTF kan hiertoe een voorstel formuleren.

Ook haatpredikers worden nu opgenomen in de JIB, na verificatie door het OCAD en op basis van informatie van de andere diensten<sup>113</sup>.

159. Het NVP<sup>114</sup> bevestigt en verruimt “het vroegtijdig identificeren, binnen de NTF en de LTF, van radicale individuen en groepen tot een mogelijke opname in de Joint Information Box en de dynamische databank”.

De onderzoekscommissie steunt een mogelijke uitbreiding van de dynamische gegevensbank FTF met informatie over haatpredikers en ronselaars en over zogenaamde “eenzame wolven”, waardoor andere lijsten (JIB) kunnen worden afgebouwd.

<sup>112</sup> Overzicht van de genomen beleidsmaatregelen, overgezonden door de heer Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen.

<sup>113</sup> Omzendbrief van 18 juli 2016 betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van haatpredikers.

<sup>114</sup> NVP: doelstelling 4.

que cette situation s’est aujourd’hui améliorée et la banque de données automatisée devrait être prête en mars 2017 (il s’agissait jusqu’alors d’une “banque de données papier”)<sup>112</sup>.

Les finalités de la JIB sont les suivantes:

- visualiser les tendances et les développements quantitatifs et qualitatifs;
- optimiser les échanges d’information et l’acquisition de connaissances relatifs aux entités reprises;
- permettre l’analyse des informations recueillies concernant les entités radicalisantes et radicales;
- cartographier les phénomènes de radicalisation;
- gérer les actions et mesures entreprises en ce qui concerne les entités reprises et dresser un aperçu des résultats.

158. Une banque de données dynamique a également été créée pour la JIB, ce qui permet de mettre les informations de façon plus structurelle à la disposition des différents partenaires.

La décision d’enregistrer une entité peut uniquement être prise par consensus par la TFN. La TFL peut formuler une proposition à cet effet.

Les prédicateurs de haine sont, eux aussi, actuellement repris dans la JIB, après vérification par l’OCAM et sur la base des informations des autres services<sup>113</sup>.

159. Le PNS<sup>114</sup> confirme et étend “l’identification précoce, au sein des Task Forces nationales et locales, des individus et des groupes radicaux en vue d’un enregistrement éventuel dans la Joint Information Box et la base de donnée dynamique”.

La commission d’enquête soutient une extension éventuelle de la banque de données dynamique FTF aux informations relatives aux recruteurs et aux “loups solitaires”, ce qui permettra de réduire progressivement d’autres listes (JIB).

<sup>112</sup> Relevé des mesures politiques prises, transmis par M. Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l’Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments.

<sup>113</sup> Circulaire du 18 juillet 2016 relative à l’échange d’informations et au suivi des prêcheurs de haine.

<sup>114</sup> PNS: objectif 4.

## IV.6. De Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) en het administratief bevrozen van gelden

### IV.6.1. CFI

160. De Cel voor Financiële Informatieverwerking CFI werd opgericht door de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van financiële stelsels voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme<sup>115</sup>. De CFI onderzoekt verdachte financiële transacties en in geval van ernstige aanwijzingen van witwaspraktijken of van financiering van terrorisme, worden deze overgezonden aan de gerechtelijke instanties.

161. Het mandaat van de CFI werd regelmatig uitgebreid, bijvoorbeeld tot leasingmaatschappijen<sup>116</sup> en handelaren in diamant<sup>117</sup>.

162. De CFI is gehouden tot een streng regime van geheimhouding van informatie dat werd ingesteld bij artikel 35, § 1, van voormelde wet. Limitatieve uitzonderingen zijn opgesomd in artikel 35, § 2.

163. De wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie<sup>118</sup> laat de CFI toe om op eigen initiatief informatie inzake terrorisme door te sturen naar het OCAD en de Belgische inlichtingendiensten.

164. De programmawet van 1 juli 2016<sup>119</sup> verruimde de toegangsmogelijkheden tot het CAP<sup>120</sup> van de CFI, de procureurs des Konings, de onderzoeksrechters en de rechtbanken in het kader van de strijd tegen de criminaliteit en het terrorisme.

165. In de KIV 2016-2019 wordt gepleit voor het versterken van het overleg en de informatie-uitwisseling tussen de CFI en de andere betrokken diensten, onder de regie van het platform tegen de strijd tegen de financiering van het terrorisme dat in de schoot van het Coördinatiecomité voor Inlichtingen en Veiligheid werd opgericht en werd gevalideerd door de Nationale Veiligheidsraad (NVR).

<sup>115</sup> B.S. 9 februari 1993.

<sup>116</sup> Koninklijk besluit van 23 oktober 2015.

<sup>117</sup> Koninklijk besluit van 7 oktober 2013.

<sup>118</sup> Wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, B.S. 19 februari 2016.

<sup>119</sup> Programmawet van 1 juli 2016, B.S. 4 juli 2016.

<sup>120</sup> Het Centraal Aanspreekpunt (CAP) is een register dat de bankrekeningnummers en contracten bevat die door natuurlijke personen en rechtspersonen, al dan niet woonachtig in België, gehouden worden bij financiële instellingen in België. Belgen zijn tevens verplicht om hun buitenlandse rekeningen aan het CAP mee te delen.

## IV.6. La Cellule de traitement des informations financières (CTIF) et le gel administratif des avoirs

### IV.6.1. CTIF

160. La Cellule de traitement des informations financières CTIF a été créée par la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme<sup>115</sup>. La CTIF examine les transactions financières suspectes et communique les informations aux instances judiciaires lorsqu'elle découvre des indices sérieux de pratiques de blanchiment ou de financement du terrorisme.

161. Le mandat de la CTIF a régulièrement été étendu, notamment aux sociétés de *leasing*<sup>116</sup> et aux commerçants en diamant<sup>117</sup>.

162. La CTIF est soumise à un régime sévère de confidentialité des informations instauré par l'article 35, § 1<sup>er</sup>, de la loi précitée. Les exceptions sont énumérées de façon limitative à l'article 35, § 2.

163. La loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice<sup>118</sup> autorise la CTIF à transmettre de sa propre initiative des informations en matière de terrorisme à l'OCAM et aux services de renseignement belges.

164. La loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016<sup>119</sup> a élargi les possibilités d'accès au PCC<sup>120</sup> pour la CTIF, les procureurs du Roi, les juges d'instruction et les tribunaux dans le cadre de la lutte contre la criminalité et le terrorisme.

165. La NCSI 2016-2019 plaide pour un renforcement de la concertation et de l'échange d'informations entre la CTIF et les autres services concernés, sous la régie de la plateforme de lutte contre le financement du terrorisme créée au sein du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité et validée par le Conseil national de Sécurité (CNS).

<sup>115</sup> *Moniteur belge* du 9 février 1993.

<sup>116</sup> Arrêté royal du 23 octobre 2015.

<sup>117</sup> Arrêté royal du 7 octobre 2013.

<sup>118</sup> Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, *Moniteur belge* du 19 février 2016.

<sup>119</sup> Loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016, *Moniteur belge* du 4 juillet 2016.

<sup>120</sup> Le Point de contact central (PCC) est un registre qui répertorie les numéros de comptes bancaires ouverts par des personnes physiques ou morales, établies ou non en Belgique, auprès d'établissements financiers en Belgique et les contrats signés avec ces mêmes établissements. Les Belges sont également tenus de communiquer leurs numéros de compte étrangers au PCC.



166. Uit de hoorzittingen is gebleken dat België wat de strijd tegen het financieren van terrorisme betreft, een vrij zwakke positie inneemt. De samenwerking en het uitwisselen van inlichtingen is voor verbetering vatbaar (bijvoorbeeld de problematiek van de financiering van en door de moskeeën).

**IV.6.2. Specifiek beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van terrorisme**

167. De basis voor het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme<sup>121</sup> werd gelegd in de wet van 11 januari 1993. Deze wet en de regelgeving hebben tot doel om de internationale en Europese standaarden in uitvoering te brengen.

168. België heeft niet geopteerd voor het creëren van specifieke structuren voor wat de financiering van terrorisme betreft, daar waar dit in andere landen wel het geval is<sup>122</sup>. Illustratief is het feit dat binnen de FGP Brussel, DR5-FINTER, in steun maar los van DR3 terrorisme werd ingericht.

169. De FATF aanbevelingen<sup>123</sup> zijn opgenomen in de KIV 2016-2019.

De werkgroep “Platform 4” van de CCIV (dus ook van de NVR) wordt geleid door de CFI. Verwacht wordt dat zij met concrete voorstellen komen om de aanpak van financiering van terrorisme te optimaliseren. De CFI heeft in deze een belangrijke brugfunctie.

De onderzoekscommissie heeft naar aanleiding van de hoorzittingen waarbij de financiering van en door de moskeeën aan bod is gekomen, vastgesteld dat inzake de financiering van terrorisme weinig concrete resultaten worden geboekt.

<sup>121</sup> Voor de toepassing van deze wet wordt onder financiering van terrorisme verstaan: de verstrekking of verzameling van fondsen, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks, met de bedoeling of wetende dat deze geheel of gedeeltelijke zullen worden gebruikt door een terrorist of een terroristische organisatie of voor het plegen van één of meerdere terroristische daden. Alle handelingen van financiering van terrorisme worden beoogd, ongeacht of het geld voor de financiering van terrorisme al dan niet een wettige oorsprong heeft. (CFI).

<sup>122</sup> Ponsaers, P. and Devroe, E., How integrated is local prevention of radicalization and terrorism?, in: Renard, E (editor), Counterterrorism in Belgium: key challenges and policy responses, Brussels, Egmont Paper 89.

<sup>123</sup> FATF 2015, Anti-money laundering and counterterrorism financing measures – Belgium, Fourth Round Mutual Evaluation Report.

166. Il est ressorti des auditions qu'en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la Belgique occupait une position relativement faible. La collaboration et l'échange d'informations sont perfectibles (par exemple la problématique du financement des mosquées et du financement par celles-ci).

**IV.6.2. Mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme**

167. C'est sur la loi du 11 janvier 1993 que se fonde la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme<sup>121</sup>. Cette loi et cette réglementation visent à mettre en œuvre les normes internationales et européennes.

168. La Belgique n'a pas opté pour la création de structures spécifiques en ce qui concerne le financement du terrorisme tandis que d'autres États l'ont fait<sup>122</sup>. Cela ressort du fait qu'au sein de la PJF de Bruxelles, la DR5-FINTER a été créée en appui mais indépendamment de la DR3 terrorisme.

169. Les recommandations du GAFI<sup>123</sup> ont été inscrites dans la NCSI 2016-2019.

Le groupe de travail “Plate-forme 4” du CCIV (et donc aussi du CNS) est dirigé par la CTIF. On s'attend à ce que les intéressés formulent des propositions concrètes pour optimiser la lutte contre le financement du terrorisme. La CTIF joue un rôle d'intermédiaire important à cet égard.

Dans le cadre des auditions qui ont évoqué le financement des mosquées et le financement par celles-ci, la commission d'enquête a constaté le peu de résultats concrets obtenus dans le domaine du financement du terrorisme.

<sup>121</sup> Pour l'application de cette loi, il faut entendre par “financement du terrorisme”: le fait de fournir ou de réunir des fonds, directement ou indirectement et par quelque moyen que ce soit, dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, par un terroriste ou une organisation terroriste ou pour la commission d'un ou de plusieurs actes terroristes. Tous les actes de financement du terrorisme sont visés, indépendamment de l'origine, légale ou non, de l'argent destiné au financement du terrorisme. (CTIF).

<sup>122</sup> Ponsaers, P. and Devroe, E., How integrated is local prevention of radicalization and terrorism?, in: Renard, E (editor), Counterterrorism in Belgium: key challenges and policy responses, Brussels, Egmont Paper 89.

<sup>123</sup> FATF 2015, Anti-money laundering and counterterrorism financing measures – Belgium, Fourth Round Mutual Evaluation Report.

170. Een van de vlaggenschepen was voor de regering het implementeren van de VN resolutie 1371 van de Veiligheidsraad<sup>124</sup> waarbij alle landen uitgenodigd werden om de financiering van terreurdaden te voorkomen en te onderdrukken en om dergelijke fondsen te bevriezen.

Het koninklijk besluit van 28 december 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juni 1993 inzake de samenstelling, de organisatie, de werking en de onafhankelijkheid van de cel voor financiële informatieverwerking<sup>125</sup> legt de basis voor specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme.

171. Daarnaast is vermeldenswaard dat de lijst van personen en entiteiten bedoeld in de artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 januari 2017<sup>126</sup>, specifiek beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van terrorisme regelt. Op dit ogenblik staan 56 personen op de lijst bevrozing goeoden.

De onderzoekscommissie meent dat deze maatregel, die door de omzendbrief van 7 september 2015 werd geactiveerd, veel nauwkeuriger moet worden geïnitieerd. De OCAD lijst vermeldt veel meer relevante namen die hiervoor in aanmerking kunnen komen. Uiteraard moet het uitwisselen van informatie zo worden ingericht dat alle instanties behoorlijk kunnen werken.

172. De VSSE (en de politie) kan uiteraard ook rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van de CFI, aan de gerechtelijke instanties informatie verzenden die betrekking heeft op financiering van terrorisme.

De gerechtelijke instanties beslissen daarop autonoom of er al dan niet tegen een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de informatie van de CFI of de VSSE vermeld wordt, een gerechtelijk onderzoek wordt opgestart<sup>127</sup>.

<sup>124</sup> Aangenomen op 28 september 2001.

<sup>125</sup> B.S. 29 december 2006.

<sup>126</sup> Koninklijk besluit van 31 januari 2017 tot aanvulling van de lijst van personen en entiteiten bedoeld in artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, B.S. 3 februari 2017.

<sup>127</sup> Antwoord minister van Justitie van 11-05-2016, Bulletin nr. B077 – Schriftelijke vragen en antwoorden nr. 1037, Zittingsperiode 54.

170. Pour le gouvernement, la mise en œuvre de la résolution 1371 du Conseil de sécurité a été un fait marquant<sup>124</sup>, cette résolution invitant tous les pays à prévenir et à réprimer le financement des actes de terrorisme et à geler les fonds utilisés à cette fin.

C'est sur l'arrêté royal du 28 décembre 2006 modifiant l'arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la Cellule de traitement des informations financières<sup>125</sup> que se fondent les mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

171. Il convient en outre de signaler que la liste de personnes et d'entités visée aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 31 janvier 2017<sup>126</sup>, règle spécifiquement certaines mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Pour l'instant, 56 personnes figurent dans la liste du gel des avoirs.

La commission d'enquête estime que cette mesure, qui a été activée par la circulaire du 7 septembre 2015, doit être mise en œuvre avec beaucoup plus de précision. La liste de l'OCAM mentionne beaucoup plus de noms pertinents pouvant être concernés en la matière. L'échange d'informations doit naturellement être organisé de manière à ce que toutes les instances puissent travailler convenablement.

172. Il va de soi que la VSSE (et la police) peut (peuvent) également transmettre directement, donc sans intervention de la CTIF, des informations relatives au financement du terrorisme aux instances judiciaires.

Les instances judiciaires décident alors en toute autonomie si une instruction judiciaire doit être ouverte ou non à l'encontre d'une personne physique ou morale mentionnée dans l'information de la CTIF ou de la VSSE<sup>127</sup>.

<sup>124</sup> Adoptée le 28 septembre 2001.

<sup>125</sup> *Moniteur belge* du 29 décembre 2006.

<sup>126</sup> Arrêté royal du 31 janvier 2017 complétant la liste des personnes et entités visée aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, M.B. 3 février 2017.

<sup>127</sup> Réponse du ministre de la Justice du 11 mai 2016, Bulletin n° B077 – Questions et réponses écrites n° 1037, Législature 54.

### 173. Het BELFI project

Dit project werd in 2015 onder het gezag van de procureur-generaal en de arbeidsauditoraat in Brussel opgestart door de DR5-FINTER (FGP Brussel). Het heeft tot doel om sociale fraude en om andere financiële bronnen die radicaliseringsprocessen en FTF's ondersteunen, op te sporen.

De onderzoekscommissie dringt erop aan dat bij de uitvoering van dergelijke controles de waardigheid van eenieder in acht moet worden genomen, en dat niet mag worden overgegaan tot fichering van personen (en zeker niet van kinderen) op grond van hun levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging.

De onderzoekscommissie stelt vast dat er nog weinig of geen dossiers werden overgedragen naar OA3 door de FGP Brussel en dat de onderlinge samenwerking op het vlak van een adequate informatie-uitwisseling te wensen overlaat. De focus lag wel niet specifiek op terrorisme, maar in uitvoering van het Kanaalplan is er wel een functionele samenwerking tussen beide initiatieven.

#### IV.7. Problemen in verband met de identiteit en de aliases van verdachten en daders<sup>128</sup>

174. Het identificeren van de verdachten en de daders die betrokken waren bij de aanslagen in Parijs en in Brussel is niet van een leien dakje gelopen. Het is namelijk zo dat de daders van de aanslagen meerdere roepnamen en valse identiteiten (aliases) gebruikten. Dikwijls werd hierbij gebruik gemaakt van professioneel vervalste (soms gestolen) identiteitsdocumenten.

Vele van deze identiteiten werden slechts na verloop van tijd bekend. In twee gevallen heeft men slechts later ontdekt wie eigenlijk de echte persoon was achter de vermeende daders betrokken bij de aanslagen. Nochtans hadden zowel de politie- als de veiligheidsdiensten deze personen al langer in het vizier.

Dit alles is trouwens geen Belgisch probleem maar een wijd verspreid fenomeen dat meerdere EU landen treft, zeker ook in hoofde van FTF's.

In dit verband wordt opgemerkt dat de Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad

<sup>128</sup> De vaststellingen worden gemaakt op basis van aan de onderzoekscommissie overgezonden vertrouwelijke onderzoeksverslagen van het Vast Comité P.

### 173. Le projet BELFI

Ce projet a été lancé en 2015 sous l'autorité du procureur général et de l'auditorat du tribunal du travail de Bruxelles par la DR5-FINTER (PJF Bruxelles). Il vise à détecter la fraude sociale et d'autres sources financières soutenant les processus de radicalisation et les FTF.

La commission d'enquête insiste pour que ces contrôles se déroulent dans le respect de la dignité de chacun et qu'on évite tout fichage de personnes, et certainement d'enfants sur la base de leurs convictions philosophiques ou religieuses.

La commission d'enquête constate que peu de dossiers, voire aucun, n'ont encore été transmis à la DR3 par la PJF Bruxelles et que la collaboration mutuelle en matière d'échange d'informations adéquat laisse à désirer. L'accent n'était toutefois pas mis spécifiquement sur le terrorisme, mais il existe bel et bien une collaboration fonctionnelle entre les deux initiatives dans le cadre de la mise en œuvre du Plan canal.

#### IV.7. Problèmes liés à l'identité et aux alias des suspects et des auteurs<sup>128</sup>

174. L'identification des suspects et des auteurs impliqués dans les attentats de Paris et de Bruxelles n'a pas été chose aisée. En effet, les auteurs des attaques utilisaient plusieurs surnoms et fausses identités (alias) et recouraient souvent à des documents d'identité (parfois volés) professionnellement falsifiés.

Beaucoup de ces identités n'ont été connues qu'après un certain temps. Dans deux cas, on n'a découvert qu'après coup quelle personne réelle se cachait derrière les auteurs présumés impliqués dans les attentats. Tant la police que les services de sécurité avaient pourtant ces personnes depuis longtemps dans leur collimateur.

Ce problème n'est d'ailleurs pas propre à la Belgique, c'est un phénomène largement répandu qui touche plusieurs pays de l'Union européenne, notamment dans le chef des FTF.

À cet égard, il est signalé que 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

<sup>128</sup> Les constatations sont faites sur la base de rapports d'enquête confidentiels du Comité permanent P transmis à la commission d'enquête.

en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, het opmaken of gebruiken van valse administratieve documenten met het oogmerk om een terroristisch misdrijf te plegen, als misdrijf in verband met terroristische misdrijven, definieert.

175. Een eerste aandachtspunt hierbij is dat er in België geen gestandaardiseerde procedure is voor het identificeren van personen.

Politie en justitie baseren zich meestal op documenten om de identiteit van een persoon te controleren. Soms worden ook biometrische gegevens (meestal vingerafdrukken, soms DNA) gebruikt.

Daarnaast is het zo dat bij sporenonderzoek na de aanslagen de biometrische gegevens de meest waardevolle resultaten hebben opgeleverd, zeker ook bij de huiszoekingen en andere onderzoeken.

De beelden van camerabewaking (ANPR en andere) hebben bijgedragen tot het lokaliseren en het identificeren van de daders.

176. Controles aan de buitengrenzen leverden meerdere zogenaamde "HITS" op, maar waren enkel gebaseerd op de identiteit die het voorwerp was van een Interpol of een SIS-II signalering (ter controle of aanhouding) en dus niet op andere door de verdachten en daders gebruikte identiteiten en identiteitsdocumenten. Dit is naar alle waarschijnlijkheid ook één van de redenen waarom een aantal verdachten en daders, ook al waren ze geseind, ongestoord internationaal hebben kunnen reizen.

177. De onderzoekscommissie stelt vast dat het identificeren van (mogelijke) daders op basis van hun identiteit, roepnamen en aliassen verder gestandaardiseerd en geprofessionaliseerd dient te worden.

Zij neemt akte van het feit dat Nederland in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit al langer deze problematiek kent en dat het aanleiding heeft gegeven tot het binnen de justitiële keten toekennen van één identificatienummer aan een persoon waarvan de identiteit twijfelachtig is of bij het vermoeden dat een persoon gebruik maakt van meerdere identiteiten. Dit uniek justitienummer, gebaseerd op biometrische gegevens (meestal vingerafdrukken), wordt vermeld op elk document dat over die persoon in de politie-en justitie keten wordt opgesteld, ongeacht de identiteiten onder dewelke die persoon zich manifesteert. Dit heeft als voordeel dat alle navolgende interventies makkelijk aan dezelfde persoon gekoppeld blijven. De onderzoekscommissie meent dat ook gelijkaardige procedures in andere landen moeten worden geëvalueerd alvorens

et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, définit l'établissement ou l'usage de faux documents administratifs en vue de commettre une infraction terroriste comme une infraction liée à des activités terroristes.

175. Un premier problème à cet égard est qu'en Belgique, il n'y a pas de procédure standardisée pour l'identification de personnes.

La police et la justice se basent généralement sur des documents pour contrôler l'identité d'une personne. On utilise parfois aussi des données biométriques (habituellement les empreintes digitales, parfois l'ADN).

Lors de la recherche d'indices après les attentats, ce sont les données biométriques qui ont sans conteste donné les résultats les plus probants, certainement aussi lors des perquisitions et d'autres investigations.

Les images de vidéosurveillance (ANPR et autres) ont contribué à la localisation et à l'identification des auteurs.

176. Les contrôles aux frontières extérieures ont produit plusieurs "HITS", mais ceux-ci étaient uniquement basés sur l'identité faisant l'objet d'un signalement Interpol ou SIS II (pour contrôle ou interpellation) et donc pas sur d'autres identités et papiers d'identité utilisés par les suspects et auteurs. C'est très probablement une des raisons pour lesquelles un certain nombre de suspects et d'auteurs ont pu se rendre dans plusieurs pays en toute impunité, alors qu'ils faisaient l'objet d'un signalement.

177. La commission d'enquête constate qu'il convient de poursuivre la standardisation et la professionnalisation de l'identification d'auteurs (potentiels) sur la base de leur identité, surnoms et alias.

Elle prend acte du fait que les Pays-Bas connaissent depuis un certain temps déjà cette problématique dans la lutte contre la criminalité organisée et que cela a donné lieu, au sein de la chaîne judiciaire, à l'attribution d'un numéro d'identification à la personne dont l'identité est douteuse ou en cas de suspicion que la personne utilise plusieurs identités. Ce numéro d'identification unique, basé sur les données biométriques (généralement les empreintes digitales), est mentionné sur tout document établi dans la chaîne policière et judiciaire à propos de la personne concernée, quelles que soient les identités sous lesquelles cette personne se manifeste. Ce système présente l'avantage que toutes les interventions ultérieures peuvent facilement être reliées à cette même personne. La commission d'enquête estime que des procédures semblables utilisées dans d'autres

een keuze te maken om een dergelijk systeem in België te introduceren.

Ook is het zo dat bij twijfel over de identiteit van een persoon de betrokken diensten een beroep kunnen doen op een zogenaamd “accrediteringsteam” dat is samengesteld uit specialisten (inzake brondocumenten, identiteitsdocumenten, biometrie, ...) die gezamenlijk een (al dan niet verklaarde, vermeende, ..) identiteit vaststellen. Deze praktijk verdient zeker aanbeveling om geëvalueerd en eventueel geïmplementeerd te worden.

#### IV.8. Het (gedeeld) beroepsgeheim

178. De onderzoekscommissie werd herhaaldelijk geconfronteerd met getuigen die zich beroepen op het beroepsgeheim<sup>129</sup> om informatie niet te delen.

Artikel 44.1, § 4, van de WPA geeft aan de politie wel de mogelijkheid om gerechtelijke informatie te delen met de bestuurlijke overheden en om bestuurlijke informatie te delen met de gerechtelijke overheden en dit voorzover dit van belang is voor de uitvoering van de desbetreffende verantwoordelijkheid. Dit lost het probleem op van de politie, maar niet van de directe relatie en de bijhorende informatie-uitwisseling tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke autoriteiten.

Gegevensuitwisseling tussen de VSSE enerzijds, en de politie en justitie anderzijds maakt het voorwerp uit van een bijzonder protocolakkoord van 13 februari 2014.

179. Wat de internationale regelgeving betreft, is binnen de EU het multidisciplinair samenwerken het uitgangspunt. Het verdrag van 29 mei 2000 betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie stelt in artikel 7 duidelijk dat de bevoegde autoriteiten binnen de grenzen van het nationale recht spontaan gegevens uitwisselen met betrekking tot strafbare feiten. Ook artikel 7 van het kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie<sup>130</sup> nodigt uit tot het spontaan uitwisselen van informatie en inlichtingen tussen de bevoegde rechtshandavingsautoriteiten.

<sup>129</sup> Het beroepsgeheim is van toepassing van zodra er uitwisseling is van vertrouwelijke informatie tussen twee personen. In principe mag de persoon aan wie het geheim werd toevertrouwd, het geheim niet met derden delen.

<sup>130</sup> PB L 386/89, 29 december 2006.

pays doivent également être évaluées avant de décider d'introduire un tel système en Belgique.

De même, en cas de doute sur l'identité d'une personne, les services peuvent faire appel à une “équipe d'accréditation” composée de spécialistes (en ce qui concerne les documents source, les documents d'identité, la biométrie, etc.) qui déterminent ensemble une identité (déclarée ou non, supposée...). Cette pratique mérite certainement d'être évaluée et, éventuellement, d'être mise en œuvre.

#### IV.8. Le secret professionnel (partagé)

178. La commission d'enquête a été confrontée à plusieurs reprises à des témoins qui invoquent le secret professionnel<sup>129</sup> pour ne pas communiquer des informations.

L'article 44.1, § 4, de la LFP permet à la police de partager des informations judiciaires avec les autorités administratives et de partager des informations administratives avec les autorités judiciaires, pour autant qu'elles en aient besoin pour accomplir leurs missions. Cette possibilité résout le problème de la police, mais pas celui de la relation directe et de l'échange d'informations entre les autorités administratives et judiciaires.

L'échange d'informations entre la VSSE, d'une part, et la police et la justice, d'autre part, fait l'objet d'un protocole d'accord spécial du 13 février 2014.

179. En ce qui concerne la réglementation internationale, c'est le principe de la collaboration multidisciplinaire qui prévaut au sein de l'UE. Le traité du 29 mai 2000 sur l'Union européenne relatif à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne dispose clairement en son l'article 7 que les autorités compétentes peuvent, dans la limite de leur droit national, échanger spontanément des informations concernant des faits pénalement punissables. L'article 7 de la décision-cadre 2006/960/JA du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne<sup>130</sup> exhorte également à l'échange spontané d'informations et de renseignements entre les services répressifs compétents.

<sup>129</sup> Le secret professionnel s'applique dès qu'il y a échange d'informations confidentielles entre deux personnes. En principe, la personne à qui le secret a été confié ne peut le divulguer à un tiers.

<sup>130</sup> JO L 386/89, 29 décembre 2006.

De materie van het beroepsgeheim is sinds de opeenvolgende staatsvormingen verdeeld over de federale wetgever en de gemeenschappen (bijvoorbeeld decreet integrale jeugdhulp, geestelijke gezondheidszorg, ...).

180. Dat gemeenschappen en gewesten in het kader van hun bevoegdheden, het beroepsgeheim mogen regelen staat buiten kijf. Hoe dit beleid zich verhoudt tot het algemene artikel 458 van het Strafwetboek is minder duidelijk.<sup>131</sup> Uitzonderingen op het beroepsgeheim, zoals artikel 458*bis* van het Strafwetboek, nemen klassiek de vorm aan van een rechtvaardigingsgrond. Hun voorrang op de strafbaarstelling in artikel 458 van het Strafwetboek is gegrond op artikel 70 van het Strafwetboek dat bepaalt dat het feit geen misdrijf is, wanneer de wet het voorschrijft of de overheid het beveelt.

Toch is dit wat het geheim van het onderzoek betreft minder duidelijk. Een eventuele schending is immers een misdrijf bepaald door de federale wetgever (artikel 28*quinquies* van het Wetboek van strafvordering), zodat de rechtvaardigingsgronden enkel door de federale wetgever kunnen worden bepaald. De tekst van artikel 21*bis* van het Wetboek van strafvordering rechtvaardigt reeds de schending van het geheim van het onderzoek via de machtiging tot inzage, maar dit wordt beperkend geïnterpreteerd door het College van procureurs-generaal.

181. Eén van de uitzonderingen is de noodtoestand, zijnde een door de rechtspraak ontwikkelde rechtvaardigingsgrond, waardoor de schending van het beroepsgeheim zijn strafbaar karakter verliest. Dit is het geval wanneer er belangen tegen elkaar indruisen en wanneer er een ernstig en dringend gevaar bestaat voor derden.

Daarnaast staat de wettelijke verplichting om aangifte te doen van een misdrijf haaks op het beroepsgeheim. De meldingsplicht is geregeld in het Wetboek van strafvordering (artikel 29) terwijl het beroepsgeheim in het Strafwetboek is opgenomen.

182. Het gedeeld beroepsgeheim kan uitkomst brengen. Toch zijn de meningen verdeeld wat de haalbare voorstellen betreft. Daar waar de heer Raes dit nog als een oplossing ziet<sup>132</sup>, blijkt uit overleg met de privacycommissie dat zij voorstander is van het bannen van deze terminologie<sup>133</sup> en pleit zij veeleer voor het streven naar het optimaliseren van de samenwerkingsverbanden,

<sup>131</sup> Opgenhaffen, T., Samenwerking tussen justitie en hulpverlening, Leuven, KU Leuven, 24 april 2015.

<sup>132</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de VSSE, 5 oktober 2016.

<sup>133</sup> Het gedeeld beroepsgeheim staat niet in het artikel 458 van het Wetboek van strafvordering.

Depuis les réformes successives de l'État, la matière du secret professionnel est partagée entre le législateur fédéral et les communautés (par exemple le décret relatif à l'aide à la jeunesse, les soins de santé mentale, etc.).

180. Il est incontestable que les communautés et les régions peuvent, dans le cadre de leurs compétences, régler le secret professionnel. Le rapport entre cette politique et l'article 458 du Code pénal est moins clair.<sup>131</sup> Les exceptions au secret professionnel, comme l'article 458*bis* du Code pénal, revêtent classiquement la forme d'une cause de justification. Leur primauté sur l'incrimination prévue à l'article 458 du Code pénal est fondée sur l'article 70 du même Code, qui dispose qu'il n'y a pas d'infraction, lorsque le fait est ordonné par la loi ou commandé par l'autorité.

C'est pourtant moins évident en ce qui concerne le secret de l'instruction. Une éventuelle violation est en effet une infraction prévue par le législateur fédéral (article 28*quinquies* du Code d'instruction criminelle), de sorte que les causes de justification ne peuvent être fixées que par le législateur fédéral. Le texte de l'article 21*bis* du Code d'instruction criminelle justifie déjà la violation du secret de l'instruction par le biais de l'autorisation de consulter le dossier, mais cette justification est interprétée de manière limitative par le Collège des procureurs généraux.

181. L'une des exceptions est l'état de nécessité, à savoir une cause de justification développée par la jurisprudence, qui fait perdre à la violation du secret professionnel son caractère punissable. C'est le cas lorsque des intérêts sont contradictoires et lorsqu'il existe un danger grave et urgent pour les tiers.

Il y a par ailleurs l'obligation légale de dénoncer une infraction au secret professionnel. Cette obligation de dénonciation est réglée par le Code d'instruction criminelle (article 29), alors que le secret professionnel est inscrit dans le Code pénal.

182. Le secret professionnel partagé peut être une solution. Mais les avis sont partagés en ce qui concerne les propositions réalisables. Alors que M. Raes y voit encore une solution<sup>132</sup>, une concertation avec la Commission de la protection de la vie privée a montré que celle-ci est favorable à l'abandon de cette terminologie<sup>133</sup> et plaide davantage pour que l'on tende à une

<sup>131</sup> Opgenhaffen, T., Samenwerking tussen justitie en hulpverlening, Louvain, KU Leuven, 24 avril 2015.

<sup>132</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la VSSE, 5 octobre 2016.

<sup>133</sup> Le secret professionnel partagé ne figure pas dans l'article 458 du Code d'instruction criminelle.

zoals dit binnen het OCAD, de NTF en de LTF's het geval is.

Ook verkiest dezelfde commissie om veeleer te spreken van “gebruikersrecht” van informatie dan van “eigendomsrecht”. Maar welk voorstel er ook wordt uitgewerkt, er zal altijd moeten worden gedacht in termen van mogelijkheden voor indirect toegangsrecht tot informatie.

183. De Kamer voor volksvertegenwoordigers heeft 4 mei 2017 de wet tot wijziging van het Wetboek van strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen<sup>134</sup>, aangenomen. De motivatie hierbij was dat de administratieve inlichtingen in handen van de instellingen van sociale zekerheid hun weg moeten kunnen vinden naar de gerechtelijke autoriteiten. Het artikel 46/bis/1 bepaalt dat bij het opsporen van terroristische misdrijven de procureur des Konings bij een met redenen omklede en schriftelijke beslissing, de noodzakelijke administratieve inlichtingen kan vorderen bij alle instellingen van sociale zekerheid. De personeelsleden van deze diensten die uit hoofde van hun beroep kennis krijgen van één of meerder informatie die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van het bestaan van een terroristisch misdrijf doen hiervan aangifte overeenkomstig de procedure van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering.

184. Interessant is ook om te wijzen op het verschil tussen het beroepsgeheim, de deontologische voorschriften en de discretieplicht en op de nefaste gevolgen van herhaalde perslekken.

Zowel de operationele diensten op het terrein, als de onderzoekscommissie zelf, hebben herhaaldelijk te maken gehad met ongewenste en storende perslekken, waaruit duidelijk bleek dat sommigen onvoldoende inschatten welke nefaste gevolgen dit heeft in het algemeen en voor de veiligheid in het bijzonder.

#### IV.9. Aanvullende algemene conclusies

##### *Visie, strategie en leiding*

185. De informatiearchitectuur en –huishouding zijn te gefragmenteerd en verzuild. Veel toepassingen zijn te ingewikkeld en te gecompartmenteerd. Verkokering is er mede de oorzaak van dat de aansluiting tussen het informatieproces en het onderzoeksproces niet altijd optimaal verloopt<sup>135</sup>. Dit houdt bovendien het risico in van een gebrekkige kruising tussen de bestuurlijke en

optimalisation des structures de coopération, comme c'est le cas au sein de l'OCAM, de la TFN et des TFL.

La même commission préfère également parler de “droit d'utilisateur” de l'information plutôt que de “droit de propriété”. Mais quelle que soit la proposition élaborée, il faudra toujours penser en termes de possibilités de droit d'accès indirect à l'information.

183. Le 4 mai 2017, la Chambre des représentants a adopté la loi modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme<sup>134</sup>, l'objectif étant de promouvoir la communication aux autorités judiciaires des renseignements d'ordre administratif détenus par les institutions de sécurité sociale. L'article 46/bis/1 dispose que dans le cadre de la recherche des infractions terroristes, le procureur du Roi peut, par une décision motivée et notifiée par écrit, demander les renseignements administratifs nécessaires à toutes les institutions de sécurité sociale. Les membres du personnel de ces services qui prennent connaissance, de par leur profession, d'une information ou de plusieurs informations pouvant constituer des indices sérieux de l'existence d'une infraction terroriste en font la déclaration conformément à la procédure visée à l'article 29 du Code d'instruction criminelle.

184. Il est également intéressant de relever la différence entre le secret professionnel, les prescriptions déontologiques et le devoir de discrétion, ainsi que l'effet néfaste de fuites répétées dans la presse.

Tant les services opérationnels sur le terrain que la commission d'enquête même ont dû faire face à plusieurs reprises à des fuites indésirables et dommageables dans la presse, ce qui a clairement fait ressortir que certains sous-estiment les conséquences néfastes cela a en général et pour la sécurité en particulier.

#### IV.9. Conclusions générales additionnelles

##### *Vision, stratégie et direction*

185. L'architecture et la gestion de l'information sont trop fragmentées et cloisonnées. De nombreuses applications sont trop complexes et trop compartimentées. Le cloisonnement est une des raisons pour lesquelles l'adéquation entre le processus d'information et le processus d'enquête n'est pas toujours optimale<sup>135</sup>. Cela implique en outre le risque d'absence de croisement

<sup>134</sup> DOC 54 2050.

<sup>135</sup> Schriftelijk nota van de heer Luc Cap, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Oost-Vlaanderen naar aanleiding van zijn hoorzitting op 7 december 2016.

<sup>134</sup> DOC 54 2050.

<sup>135</sup> Note écrite de M. Luc Cap, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Flandre orientale dans le cadre de son audition du 7 décembre 2016.

de gerechtelijke informatie, enerzijds, en tussen de informatie met betrekking tot terrorisme en andere criminele fenomenen, anderzijds. Dikwijls worden perslekken als storende factor vermeld maar wordt er te weinig gedaan om hiertegen te reageren.

De onderzoekscommissie stelt vast dat er geen algemene visie, noch globale strategie werd uitgewerkt. Ook de KIV 2016-2019 komt hier maar deels aan tegemoet. Wel hebben sommige individuele diensten een eigen visie<sup>136</sup> en/of actieplannen voor de toekomst ontwikkeld, maar een globaal integrerend instrument ontbreekt.

Er is nood aan een algemeen coherent beleid, een globale *monitoring* van de informatiehuishouding en een sterker leiderschap binnen de diensten.

### *Regelgeving*

186. De informatiehuishouding maakt het voorwerp uit van wetgeving en van vele richtlijnen ("regelbesitas") die elkaar vaak overlappen, te gedetailleerd en soms niet meer actueel zijn. Dit bemoeilijkt niet alleen het leidinggeven bij de respectieve diensten maar de vraag rijst ook in welke mate de uitvoerders op het terrein nog in staat zijn om deze mozaïek van richtlijnen in de praktijk om te zetten.

De onderzoekscommissie stelt ook vast dat ondanks de uitgebreide regelgeving, bepaalde aspecten van de informatiehuishouding onduidelijk, onvolledig of niet geregeld zijn.

187. Bovendien is de afdwingbaarheid van de interne richtlijnen binnen de geïntegreerde politie niet duidelijk (bijvoorbeeld: door DJSOC Terro, het opvolgen van richtlijnen door de lokale politie, ...).

Dit, en een gebrek aan leiding geven binnen de (politie)diensten, waren de aanleiding tot het feit dat de overheid vaak in de plaats diende te treden van de eigen hiërarchie voor het nemen van afdwingbare richtlijnen.

### *Strafbaarstelling en bijhorende categorieën*

188. De strafbaarstelling van terrorisme werd uitgebreid en die heeft ook de informatiehuishouding verbreed.

Het feit dat radicalisering en extremisme (terecht) op zich niet strafbaar zijn, heeft gevolgen niet alleen voor de specifieke werking van de verschillende diensten

<sup>136</sup> Voorbeeld: visie voor de politie, 2025.

entre les informations administratives et judiciaires, d'une part, et entre les informations relatives au terrorisme et les autres phénomènes criminels, d'autre part. Souvent, les fuites dans la presse sont mentionnées comme un facteur dérangerant mais il n'y est guère réagi.

La commission d'enquête constate l'absence d'une vision générale et d'une stratégie globale. La NCSI 2016-2019 elle aussi ne rencontre que partiellement ce problème. Certains services individuels ont certes développé leur propre vision<sup>136</sup> et/ou plans d'action pour demain, mais un instrument d'intégration global fait défaut.

Il faut une politique générale cohérente, un monitoring global de la gestion de l'information et un leadership plus solide au sein des services.

### *Réglementation*

186. La gestion de l'information fait l'objet de législation et nombreuses directives (surcharge de règles) qui, souvent, font double emploi et sont trop détaillées, et qui ne sont parfois plus d'actualité. Cela complique non seulement la direction des services respectifs mais cela pose également la question de savoir dans quelle mesure les exécutants sur le terrain sont encore en mesure de traduire dans la pratique cette mosaïque de directives.

La commission d'enquête constate qu'en dépit d'une réglementation étendue, certains aspects de la gestion de l'information sont peu clairs, incomplets ou non réglés.

187. La force contraignante des directives internes au sein de la police intégrée manque de surcroît de clarté (par exemple: par la DJSOC Terro, le suivi des directives par la police locale, etc.).

Compte tenu de cet élément, et d'un manque de direction au sein des services (de police), les autorités ont souvent dû se substituer à la hiérarchie propre pour prendre des directives contraignantes.

### *Incrimination et catégories connexes*

188. L'incrimination du terrorisme a été étendue, et elle a également élargi la gestion de l'information.

Le fait que la radicalisation et l'extrémisme ne soient (à juste titre) pas punissable en tant que tels, a des conséquences non seulement pour le fonctionnement

<sup>136</sup> Exemple: vision de la police, 2025.



(met elk hun eigen bevoegdheden) maar ook voor hun onderlinge samenwerking (informatiedeling).

Er bestaan heel wat verschillende categorieën van terroristen (FTF lijst, eigen aanvullingen parket, gevaar, strafinrichtingen, VSSE ...) en de bijgaande lijsten zijn daardoor niet altijd compatibel. Dit leidt tot mogelijke verwarring en disfuncties.

189. De verkaveling van diensten en de bijhorende organisatorische implicaties

De opslag en de analyse van informatie is te veel "gecompartimentiseerd". Er zijn te veel verschillende registratiewijzen, wat leidt tot capaciteits- en tijdsverlies en dit genereert veel risico's en fouten.

De functionele opsplitsing tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke informatie genereert bijkomende noden aan informatiedeling en spanningsvelden, vooral in hoofde van de burgemeesters maar ook tussen verschillende politiediensten. Bovendien geeft de scheiding tussen de federale en de lokale politie aanleiding tot breuklijnen in de informatiehuishouding, onder meer omdat de lokale korpsen, doordat de federale politie niet altijd in staat is om de verwachte kwaliteitsvolle steun te verlenen of onderzoeken over te nemen, steeds meer verzelfstandigen. Deze toestand wordt nog versterkt door de groeiende operationele druk na de aanslagen. Een derde probleem bevindt zich in de scheiding tussen de inlichtingendiensten en de gerechtelijke wereld.

Een vierde spanningsveld betreft het zogenaamde "*over- and underpolicing*" fenomeen: er moet permanent worden gewaakt over een minimale informatievoorziening (bijvoorbeeld de wijkwerking), maar tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat men niet evolueert naar een overdreven niveau van informatiegaring (door bijvoorbeeld overdreven juridisering). Informatie moet met respect voor de mensenrechten en voor democratische waarden worden ingezameld en verwerkt.

190. Informatie wordt ingezameld en verwerkt door een complex geheel van diensten en organisaties die in overeenstemming met hun eigen regelgeving, gegevensbanken en procedures werken. Dit heeft geleid tot een weinig coherente informatiearchitectuur, waarbij de onderlinge toegankelijkheid tot de informatie vaak problematisch is, tot archaïsche verwerkingssystemen bij de overdracht van informatie leidt en strandt in een

spécifique des différents services (chacun avec ses propres compétences), mais aussi pour leur collaboration mutuelle (partage de l'information).

Il existe de nombreuses catégories de terroristes (liste des FTF, propres ajouts du parquet, risques, établissements pénitentiaires, VSSE ...) et les listes correspondantes ne sont pas toujours compatibles. Cette disparité peut entraîner des confusions et des dysfonctionnements.

189. Le morcellement des services et ses effets sur l'organisation

Le stockage et l'analyse de l'information est beaucoup trop compartimenté. Il existe trop de modes d'enregistrement différents, et cela entraîne des pertes de capacité et de temps, tout en générant beaucoup de risques et d'erreurs.

La scission fonctionnelle entre l'information administrative et l'information judiciaire engendre de nouveaux besoins de partage de l'information et de nouvelles zones de tension, surtout dans le chef des bourgmestres mais aussi entre les différents services de police. En outre, la séparation entre la police fédérale et la police locale donne lieu à des ruptures dans la gestion de l'information, notamment parce que les corps locaux s'autonomisent toujours davantage, la police fédérale n'étant pas toujours en mesure d'apporter le soutien de qualité escompté ou de reprendre en main certaines investigations. Cette situation s'aggrave encore à la suite de la pression opérationnelle croissante après les attentats. Un troisième problème réside dans la division entre les services de renseignement et le monde judiciaire.

Une quatrième tension concerne l' "*over and underpolicing*" (attitude policière exagérée et insuffisante): il faut veiller de façon permanente à fournir un minimum d'informations (par exemple, le travail de quartier), tout en s'attachant à ne pas évoluer vers un niveau exagéré de collecte des informations (par une judiciarisation excessive, par exemple). Les informations doivent être collectées et traitées dans le respect des valeurs démocratiques.

190. Les informations sont rassemblées et traitées par un ensemble complexe de services et d'organisations qui, chacun, suivent leur propre réglementation, utilisent leurs propres banques de données et appliquent leurs propres procédures. Cette manière de travailler a donné lieu à une architecture de l'information peu cohérente, dans le cadre de laquelle l'accessibilité des informations pose souvent problème, à des systèmes de traitement

wirwar van overlegorganen en verbindingsmodaliteiten (LO's).

De onderzoekscommissie stelt vast dat heel wat processen, en in bijzonder deze die betrekking hebben op de overdracht van gegevens tussen de diensten, nog altijd grotendeels manueel verlopen. Dit geeft aanleiding tot fouten en verlies aan capaciteit.

De onderzoekscommissie noteert dat er heel wat samenwerkingsprotocollen werden afgesloten om hieraan te verhelpen. Deze werden evenwel nog niet op hun meerwaarde geëvalueerd.

191. Wat de federale politie betreft, is bij het afsluiten van samenwerkingsprotocollen, soms de DGJ, maar vaak ook enkel de FGP Brussel betrokken partij. Het feit dat er ondertussen ook vier andere gespecialiseerde FGP's actief zijn, leidt tot een scheefgroei van de na te streven globale en coherente samenwerkingsstrategie.

Niet alleen tussen het lokale en federale niveau, maar ook binnen de federale politie lijkt er sprake te zijn van een onvoldoende geïntegreerde werking. Aan de basis hiervan ligt, volgens de onderzoekscommissie, een combinatie van structurele en culturele elementen.

Uit de hoorzittingen van de vijf gespecialiseerde FGP's (Brussel, Antwerpen, Oost-Vlaanderen, Luik en Charleroi) is gebleken dat zij niet steeds dezelfde cultuur, werkprocessen en definities delen.

Het zogenaamde consensusmodel volstond niet om de informatiehuishouding op orde te houden en er was onvoldoende centrale sturing.

Probleem is bovendien dat alle FGP's in tijden van verhoogde terreurdreiging werden geconfronteerd met aanzienlijke tekorten op het vlak van personeel en middelen.

#### ICT en technische ondersteuning

192. De meeste, zo niet alle diensten, klagen over verouderde en niet onderling compatibele ICT-technologieën. Het verbinden van databanken blijft daardoor problematisch. Het overdragen van informatie geschiedt vaak op archaïsche wijze, met capaciteits- en kwaliteitsverlies als gevolg.

De huidige aanbestedingsprocedures verzwaren de snelle ingebruikname van nieuwe technologieën voor het bevorderen van de toegang tot de informatie, die

archaïques pour la transmission d'informations et à un enchevêtrement d'organes de concertation et de modalités de liaison (OL).

La commission d'enquête constate que de nombreux processus, et plus particulièrement ceux concernant la communication de données entre services, sont toujours largement manuels. Ceci donne lieu à des erreurs et à une perte de capacité.

La commission d'enquête observe que de nombreux protocoles de coopération ont été conclus afin de régler cette question. Leur plus-value n'a toutefois pas encore été évaluée.

191. En ce qui concerne la police fédérale, la DGJ est quelquefois associée à la conclusion des protocoles de coopération, mais souvent il s'agit uniquement de la PJF de Bruxelles. Le fait qu'entre-temps quatre autres PJF spécialisées sont également actives entraîne une distorsion dans la stratégie globale et cohérente de coopération vers laquelle il s'agit de tendre.

On constate que le fonctionnement n'est pas suffisamment intégré, non seulement entre le niveau local et le niveau fédéral, mais aussi au sein de la police fédérale. La commission d'enquête estime que cette situation est due à la fois à des éléments structurels et à des éléments culturels.

Il est ressorti des auditions des cinq PJF spécialisées (Bruxelles, Anvers, Flandre orientale, Liège et Charleroi) qu'elles ne partagent pas toujours la même culture, les mêmes méthodes de travail ni les mêmes définitions.

Le modèle dit de consensus ne suffisait pas pour garder bon ordre dans la gestion de l'information et la direction centrale était insuffisante.

De plus, dans le contexte actuel de menace terroriste accrue, toutes les PJF sont confrontées à un manque cruel de personnel et de moyens.

#### ICT et support technique

192. La plupart sinon tous les services se plaignent de technologies ICT désuètes et non compatibles. La connexion de banques de données demeure dès lors problématique. Les informations sont souvent transférées de manière archaïque, ce qui entraîne une perte de capacité et de qualité.

Les procédures d'adjudication actuelles alourdissent la mise en service rapide de nouvelles technologies favorisant l'accès à l'information, qui est souvent

vaak tijdelijk door te volgen, te bewaken of op te sporen personen wordt gebruikt.

#### IV.10. Aanbevelingen

##### IV.10.1. Algemeen

193. De informatiehuishouding is een essentiële component van de veiligheidsarchitectuur en het inrichten ervan moet gebaseerd zijn op een duidelijke, efficiënte en goed functionerende veiligheidsarchitectuur (organisatie, werking en besluitvormingsprocessen).

Het succes of falen van de veiligheidsinstanties en –diensten staat of valt met de kwaliteit van de informatiehuishouding, maar het is zonder meer duidelijk dat op vele punten individuele, systemische, organisatorische en beleidsingrepen noodzakelijk zijn.

Dit betekent niet dat er nood is aan revolutionaire hervormingen, maar wel aan grondige verbeteringen; het radarwerk moet opnieuw worden geolied.

##### IV.10.2. Visie, strategie, beleid en leiding

194. De onderzoekscommissie meent dat er dringend nood is aan een globale visie en strategie voor het geïntegreerd inrichten en organiseren van de informatiehuishouding, alsook aan loyale samenwerking door alle betrokken politie-, justitie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De in hoofdstuk III vervatte aanbevelingen i.v.m. de veiligheidsarchitectuur zullen het realiseren van deze aanbeveling faciliteren.

195. Er moet worden gestreefd naar meer eenvoud en coherentie. Het afstappen van het beleid op basis van specifieke categorieën (bijvoorbeeld FTF) en het veralgemenen van de aanpak voor alle terroristische misdrijven maakt het mogelijk om zowel de structuren, bevoegdheden en processen beter op elkaar af te stemmen. Bovendien komt dit tegemoet aan de nood aan een duurzaam beleid dat minder afhankelijk is van actuele en tijdelijke ontwikkelingen.

196. Er is nood aan een betere coördinatie voor het aansturen van de te nemen acties en voor het bijhorende info- en researchmanagement. Het Coördinatiecomité voor Inlichting en Veiligheid (CCIV) kan hierbij, onder het gezag en de controle van de Nationale Veiligheidsraad (NVR) een sterkere positie toegewezen krijgen. Een versterkte en geoptimaliseerde rol van en samenwerkingsverband tussen het OCAD en het Crisiscentrum van de regering passen in dit streven naar het optimaliseren van de coherentie van de beleids- en beslissingsarchitectuur.

temporaire gebruikt door des personnes à suivre, à surveiller ou à rechercher.

#### IV.10. Recommandations

##### IV.10.1. Généralités

193. La gestion de l'information est une composante essentielle de l'architecture de la sécurité et son organisation doit se fonder sur une architecture de la sécurité précise, efficace et fonctionnant correctement (organisation, fonctionnement et processus décisionnels).

Le succès ou l'échec des instances et services de sécurité dépend de la qualité de la gestion de l'information, mais il est tout à fait évident que des mesures individuelles, systémiques, organisationnelles et politiques sont nécessaires sur de nombreux points.

Cela ne signifie pas qu'il faille des réformes révolutionnaires, mais bien des améliorations en profondeur; il s'agit de huiler à nouveau les rouages.

##### IV.10.2. Vision, stratégie, politique et direction

194. La commission d'enquête estime qu'il est urgent de disposer d'une vision et d'une stratégie globales de l'organisation intégrée de la gestion de l'information ainsi que d'une coopération loyale de tous les services de police, de justice, de renseignement et de sécurité concernés. Les recommandations formulées dans le chapitre III concernant l'architecture de sécurité faciliteront la mise en œuvre de la présente recommandation.

195. Il faut tendre vers plus de simplicité et de cohérence. En renonçant à la politique basée sur des catégories spécifiques (par exemple les FTF) et en généralisant l'approche pour toutes les infractions terroristes, on pourrait mieux harmoniser les structures, les compétences et les procédures. De plus, une telle approche répondrait au besoin de durabilité de la politique qui serait moins dépendante de développements actuels et temporaires.

196. Il faut améliorer la coordination en ce qui concerne la direction des actions à entreprendre et le management des informations et de la recherche y afférent. Sous l'autorité et le contrôle du Conseil national de sécurité (CNS), le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité (CCRS) peut se voir attribuer un rôle renforcé. Le renforcement et l'optimisation du rôle de l'OCAM et du centre de crise du gouvernement ainsi que de leur structure de coopération s'inscrivent dans cette recherche d'optimisation de la cohérence de l'architecture politique et décisionnelle.

197. Wat de politiediensten betreft, is het aangegeven dat niet enkel binnen de federale politie een gezamenlijke visie op de (nationale en internationale) informatiehuishouding wordt ontwikkeld. Ook de lokale politie zones moeten (verplicht?) worden uitgenodigd om via een sterkere bemiddeling van de Vaste Commissie van de lokale politie (als die haar representativiteit kan waarborgen?) een gezamenlijk beleid in samenhang met de federale politie uit te stippelen en te implementeren.

198. Een goed beheer van de informatiehuishouding verdient een sterk leiderschap, een grotere samenhang in de besluitvorming, vertrouwen tussen de diensten en de autoriteiten en eenheid van commando.

199. Het moet duidelijk zijn wie wat doet (bijvoorbeeld een mogelijke herschikking van de opdrachten van de VSSE en de ADIV). Dubbel gebruik moet worden vermeden (bijvoorbeeld de toegang tot en de analyse van sociale media) en de onderlinge samenhang moet op alle niveaus (lokaal, arrondissementeel, gemeenschappen en gewesten, federaal) worden verankerd.

#### IV.10.3. *Wet- en regelgeving*

200. De visie en strategie moeten steunen op een coherente en toegankelijke regelgeving (met vermijden van “regelbesitas”) die een democratisch verantwoord evenwicht garandeert tussen, enerzijds, de nood aan informatie voor een goede werking van de diensten en, anderzijds, het verankeren en bewaken van de mensenrechten (privacy) in de informatiehuishouding (“checks and balances”).

De onderzoekscommissie beveelt aan om één globale wet te creëren voor alle gegevensbanken (opslag, verwerking en exploitatie) die eveneens het gebruik van de gegevens voor alle diensten die instaan voor de veiligheid (politie en justitie, het OCAD, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de gevangenis, de Dienst Vreemdelingenzaken, ...) regelt i.p.v. van steeds meer initiatieven te nemen op basis van bijvoorbeeld de politiewetgeving (bijvoorbeeld artikel 44 van de wet op het politieambt).

Een dergelijk wetgevend optreden zal bijdragen tot de algemene cohesie en tot het geïntegreerd organiseren van de informatiehuishouding voor alle veiligheidsdiensten.

Het COC moet voorts kunnen toezien op de globale veiligheid van de informatiehuishouding en niet enkel op onderdelen ervan.

197. En ce qui concerne les services de police, le développement d’une vision commune de la gestion des informations (nationales et internationales) ne devrait pas uniquement s’opérer au sein de la police fédérale. Les polices locales doivent également être invitées (obligatoirement?) à élaborer et à mettre en œuvre, de concert avec la police fédérale, une politique commune, et ce, par le biais d’une médiation plus vigoureuse de la Commission permanente de la police locale (pour autant qu’elle puisse garantir sa représentativité).

198. Une bonne gestion de l’information nécessite un leadership fort, une grande cohérence dans la prise de décisions, une confiance entre les services et les autorités et une unité de commandement.

199. La nature des missions confiées à chacun doit apparaître clairement (par exemple en cas de redistribution des missions de la VSSE et du SGRS). Il faut éviter les doubles emplois (par exemple l’accès aux médias sociaux et leur analyse) et la cohésion mutuelle doit être fermement établie à tous les échelons (local, arrondissement, communautés et régions, fédéral).

#### IV.10.3. *Réglementation*

200. La vision et la stratégie doivent s’appuyer sur une réglementation cohérente et accessible (il s’agit d’éviter la surréglementation) garantissant un équilibre justifié au regard des principes démocratiques entre le besoin d’informations nécessaire au bon fonctionnement des services, d’une part, et l’ancrage et la protection des droits de l’homme (respect de la vie privée) dans la gestion des informations (“checks and balances”), d’autre part.

La commission d’enquête recommande de créer, pour toutes les banques de données (stockage, traitement et exploitation), une loi globale unique qui réglera également l’utilisation des données par tous les services chargés de missions de sécurité (la police et la justice, l’OCAM, les services de renseignement et de sécurité, les prisons, l’Office des étrangers, ...), au lieu de prendre constamment de nouvelles initiatives, par exemple sur la base de la législation relative à la police (article 44 de la loi sur la fonction de police, par exemple).

Une intervention législative de cette nature contribuerait à promouvoir la cohésion générale et l’organisation intégrée de la gestion de l’information pour l’ensemble des services de sécurité.

Le COC doit par ailleurs pouvoir contrôler la sécurité globale de la gestion de l’information et non plus seulement certains aspects de celle-ci.

De regelgeving moet dringend op een aantal punten (geclassificeerde informatie, derde dienst of land ...) worden verduidelijkt. Het versoepelen van de toepassing van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering en artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst (BIM wetgeving) door uitgesteld melden) biedt mogelijkheden om dit te bewerkstelligen.

201. De onderzoekscommissie onderstreept voorts het belang van gemeenschappelijke definities in wetten, oorzakenbrieven en andere officiële documenten.

#### IV.10.4. *Strafbaarstelling en bijhorende categorieën*

202. De uitbreiding van de strafwetgeving, de vrees die nu bij veel diensten heerst om fouten te maken en de blijvende verplichting om krachtens artikel 29 van het Wetboek van strafvordering en van artikel 19 van de BIM-wet alle informatie onmiddellijk aan het openbaar ministerie mee te delen, hebben bijgedragen tot de zogenaamde "infobesitas". Over-juridisering kan worden tegengegaan door aan de inlichtingendiensten meer de leiding te geven in het opvolgen van radicalisme. Bovendien dient te worden nagedacht over mogelijkheden tot het vergroten van de kansen van het inlichtingenonderzoek, onder andere via disruptieve acties.

Eventuele criminalisering van radicalisme is niet aan de orde en de desbetreffende informatie moet niet het voorwerp uitmaken van een proces-verbaal. De kwaliteit van en het exploiteren van de RIR's laten, zoals herhaaldelijk is gebleken tijdens de werkzaamheden van de onderzoekscommissie, te wensen over en moeten worden bijgestuurd en beter bewaakt.

De groeiende "infobesitas" is een bijkomend probleem waaraan dringend moet worden verholpen.

203. Voorafgaand overleg tussen gerecht, politie en inlichtingendiensten kan bijdragen tot het voorkomen van de juridisering van radicalisering- en terrorismedossiers, omdat er aldus meer duidelijkheid is, zeker in het licht van de in het hoofdstuk VIII gedane aanbeveling: één politieverlag in de plaats van het huidige systeem van de RIR's en de RAR's. Mede op basis van de geplande toegankelijkheid tot deze verslagen via de kruispuntbank zal het systematisch met het parket delen van gecontextualiseerde gerechtelijke informatie beter bijdragen tot het invullen van de informatiebehoefte van de gerechtelijke overheden. Het systematisch, zoals nu in enkele ressorten het geval is, bespreken van alle RIR's (politieverlagen in de toekomst) wordt dan minder relevant.

Il est urgent de préciser un certain nombre de points de la réglementation (informations classifiées, service ou pays tiers, etc.). L'assouplissement de l'application de l'article 29 du Code d'instruction criminelle et de l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (législation MRD) (par la déclaration différée) offre des possibilités de procéder à ces éclaircissements.

201. La commission d'enquête insiste par ailleurs sur l'importance de définitions communes dans les lois, les circulaires et d'autres documents officiels.

#### IV.10.4. *Incrimination et catégories liées*

202. L'élargissement de la législation pénale, la crainte qui règne à présent au sein de nombreux services de commettre des erreurs et l'obligation permanente de communiquer immédiatement toutes les informations disponibles au ministère public en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle et de l'article 19 de la loi MRD ont contribué à générer une surabondance d'informations. Il est possible de lutter contre la surjuridicisation en confiant davantage la direction du suivi du radicalisme aux services de renseignement. Il convient en outre de réfléchir aux possibilités de maximiser les chances de l'enquête de renseignement, notamment par le biais d'interventions disruptives.

Une éventuelle criminalisation du radicalisme n'est pas à l'ordre du jour, et les informations à ce sujet ne doivent pas faire l'objet d'un procès-verbal. La qualité des RIR et leur exploitation laissent, comme il s'est avéré à maintes reprises durant les travaux de la commission d'enquête, à désirer et elles doivent être corrigées et mieux surveillées.

La surabondance croissante d'informations constitue un problème supplémentaire auquel il faut remédier d'urgence.

203. Une concertation préalable entre la justice, la police et les services de renseignement peut contribuer à éviter une juridicisation des dossiers de radicalisation et de terrorisme, parce que cela crée une plus grande clarté, certainement à la lumière de la recommandation faite au chapitre VIII: un seul rapport de police au lieu de l'actuel système des RIR et des RAR. Sur la base, notamment, de l'accessibilité programmée de ces rapports par le biais de la banque-carrefour, le partage systématique avec le parquet des informations judiciaires contextualisées contribuera mieux à répondre aux besoins d'informations des autorités judiciaires. L'analyse systématique, comme c'est aujourd'hui le cas dans quelques ressorts, de tous les RIR (les rapports de police de demain) devient dans ce cas moins pertinente.

204. Overdreven juridisering door het steeds meer opstellen van niet gefundeerd processen-verbaal of RIR's overbelast en stremt het systeem en moet binnen de diensten worden aangepakt.

205. Wil men vermijden dat het systeem verder verzandt, dan is het absoluut noodzakelijk om over de kwaliteit van de gegevens te waken, om de nodige filtering te verzekeren (met verduidelijking van de notie "relevant" en de vraag of dit criterium moet worden gehandhaafd), om de informatie te valideren en om, daar waar nodig en mogelijk, meer en beter te contextualiseren.

De desbetreffende richtlijnen moeten voor alle diensten worden verduidelijkt (zie *supra*, III.).

Het is nodig om de verschillende categorieën van personen, voorwerp van de informatiehuishouding, te harmoniseren en zo mogelijk te saneren.

#### IV.10.5. **Cultuur**

206. De onderzoekscommissie is van oordeel dat alles in het werk moet worden gesteld om een cultuuromslag te bevorderen. Er is nood aan een paradigma-shift, met omschakeling van het "need to know" naar het "need to share" principe<sup>137</sup>, waarbij een evenwicht wordt gevonden tussen de nood aan veiligheid, de bescherming van de bronnen, de bescherming van de private levenssfeer en de efficiëntie van het onderzoek en van de beveiligingsmaatregelen.

De diensten moeten zich niet alleen concentreren (zoals het nu meestal het geval is) op (nakende) aanslagen, maar ook op minder vergevorderde vormen van radicalisering. Een aantal actoren op het terrein, zowel lokaal (via de LIVC) als federaal als regionaal (bijvoorbeeld de justitiehuisen) kunnen een wezenlijke bijdrage leveren, zoals bij het vroegtijdig detecteren van signalen van verontrustende radicalisering.

Aangezien daders van terroristische aanslagen – ongeacht het feit of zij al dan niet over een criminele achtergrond beschikken – een fase van radicalisering doorlopen, is het noodzakelijk dat politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, administratieve en gerechtelijke overheden al in een vroegtijdige fase een sterke(re) informatiepositie opbouwen en, waar nodig en mogelijk, op een verbeterde en meer gecoördineerde wijze (ook met buitenlandse diensten) informatie delen.

<sup>137</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016.

204. La judiciarisation excessive causée par la rédaction injustifiée d'un nombre sans cesse croissant de procès-verbaux ou de RIR surcharge et paralyse le système. Ce problème doit être pris à bras-le-corps au sein des services.

205. Si l'on veut éviter que le système ne s'enlise davantage, il est absolument indispensable de veiller à la qualité des données, d'assurer le filtrage nécessaire (en clarifiant la notion de "pertinence" et en précisant si ce critère doit être maintenu), de valider l'information et, lorsque c'est nécessaire et possible, de contextualiser davantage et mieux.

Les directives en la matière doivent être clarifiées pour tous les services (voir également *supra*, III.).

Il est nécessaire d'harmoniser et si possible d'assainir les différentes catégories de personnes, objet de la gestion de l'information.

#### IV.10.5. **Culture**

206. La commission d'enquête estime que tout doit être mis en œuvre pour provoquer un changement de culture. Il est nécessaire de changer de paradigme en passant du principe du "besoin de savoir" à celui du "besoin de partager"<sup>137</sup> dans le cadre duquel un équilibre doit être trouvé entre le besoin de sécurité, la protection des sources, la protection de la vie privée et l'efficacité de l'enquête et des mesures de sécurisation.

Les services ne doivent pas seulement se concentrer (comme c'est généralement le cas à présent) sur des attentats (imminents), mais aussi sur des formes moins avancées de radicalisation. Un certain nombre d'acteurs de terrain, tant au niveau local (via les CSLI) qu'au niveau fédéral et régional (par exemple, les maisons de justice), peuvent apporter une contribution essentielle, comme lors de la détection précoce de signes de radicalisation inquiétante.

Étant donné que les auteurs d'attentats terroristes – qu'ils aient ou non des antécédents criminels – passent par une phase de radicalisation, il est nécessaire que la police, les services de renseignement et de sécurité, les autorités administratives et judiciaires développent une position d'information (plus) forte et, là où cela s'avère nécessaire et possible, améliorent et coordonnent davantage (avec les services des pays étrangers également) le partage de l'information.

<sup>137</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016.

Eventuele onwil om informatie te delen, moet drastisch worden aangepakt.

207. De onderzoekscommissie vraagt om onmiddellijk alle mogelijke maatregelen te nemen om het veelvuldig voorkomen van lekken te weren en om de nodige maatregelen te nemen ten aanzien van diegenen die hiervoor verantwoordelijk zijn.

#### IV.10.6. *Personeel*

208. De onderzoekscommissie is bezorgd over het feit dat vele diensten blijkbaar over onvoldoende bekwaam personeel beschikken. Een goede informatiehuishouding vergt immers voldoende en bekwame medewerkers (AIK's, SICAD, centrale diensten, VSSE, ADIV, OCAD, ...).

Uitbreiding van het personeelsbestand en van de bijhorende middelen zijn nodig. Hierbij mag niet alleen de aandacht gaan naar het opvolgen van radicalisme en terrorisme, maar moet ook de informatiepositie voor andere fenomenen niet uit het oog worden verloren.

Aanwervingprocedures moeten, waar nodig, worden herzien, zodat de nodige gespecialiseerde profielen op een snellere (en eventueel ook tijdelijke) manier kunnen worden ingezet. Talenkennis is een essentiële succesfactor.

209. Politiepersonen die bijzondere toegang tot bepaalde bronnen (bijvoorbeeld allochtonen) hebben, moeten volwaardig in de informatiehuishouding worden ingezet (vermijden van wantrouwen, manke interne werking).

Een actiever diversiteitsbeleid binnen de politie is nodig. Agenten van allochtone afkomst hebben niet alleen een waardevolle kennis en expertise over (de cultuur binnen) hun gemeenschappen – wat zeker de informatiepositie ten goede komt –, maar ze zijn ook nodig om het beeld van de politie in deze gemeenschappen bij te stellen.

Om ervoor te zorgen dat alle betrokken personeelsleden over de nodige professionele kennis en vaardigheden beschikken om informatie te verzamelen, te verwerken en te exploiteren, moeten dringend de nodige vormings- en begeleidingsinitiatieven worden geïnitieerd.

De inspanningen om racisme binnen de diensten te bannen, moeten worden voortgezet.

Il faut s'attaquer de manière drastique au refus de partager l'information.

207. La commission d'enquête demande de prendre immédiatement toutes les mesures possibles pour éviter la multiplication des fuites et de prendre les mesures nécessaires à l'égard de ceux qui en sont responsables.

#### IV.10.6. *Personnel*

208. La commission d'enquête est préoccupée par le fait que beaucoup de services manquent manifestement de personnel compétent. Une gestion de l'information de qualité requiert en effet un nombre suffisant de collaborateurs compétents (CIA, SICAD, services centraux, VSSE, SGRS, OCAM, ...).

Il est nécessaire d'augmenter les effectifs et les moyens correspondants. À cet égard, l'attention ne peut pas être monopolisée par le suivi du radicalisme et du terrorisme, mais la position d'information concernant d'autres phénomènes ne peut être négligée.

Si nécessaire, les procédures de recrutement doivent être revues de manière à pouvoir faire intervenir les profils spécialisés nécessaires plus rapidement (et aussi éventuellement de manière temporaire). La connaissance des langues est un facteur de réussite essentiel.

209. Les policiers qui ont un accès particulier à certaines sources (des allochtones par exemple) doivent être affectés à part entière à la gestion de l'information (on évite ainsi la méfiance, un fonctionnement interne bancal).

Une politique plus active en matière de diversité au sein de la police est nécessaire. Les agents d'origine étrangère ne disposent pas seulement d'une connaissance et d'une expertise précieuses de (la culture au sein de) leurs communautés – ce qui est certainement bénéfique pour la position d'information –, mais ils sont aussi nécessaires pour corriger l'image de la police dans ces communautés.

Les initiatives nécessaires en matière de formation et d'accompagnement doivent être prises d'urgence afin de faire en sorte que tous les membres du personnel concernés disposent des connaissances et aptitudes professionnelles requises pour rassembler, traiter et exploiter l'information.

Les efforts visant à bannir le racisme au sein des services doivent être poursuivis.

210. Personeelsleden die betrokken zijn bij de informatiehuishouding moeten beter worden gescreend. De nodige veiligheidsmachtigingen moeten worden verworven voordat iemand in zijn nieuwe functie wordt aangesteld.

#### IV.10.7. *Informatie en bijhorende werkprocessen*

211. Alle diensten moeten continu hun informatiepositie optimaliseren (bijvoorbeeld politie) en/of versterken (bijvoorbeeld VSSE en ADIV).

Meer inspanningen zijn nodig om de informatie proactief te gebruiken en te verbeteren, wil men vermijden dat ook fragmentarische informatie, ook al komt die van verschillende bronnen, volgens variabele procedures wordt verwerkt en uiteindelijk niet geëxploiteerd wordt (bijvoorbeeld het dossier Salah Abdeslam en het dossier El Bakraoui).

212. Het nastreven en het bewaken van een coherente informatiehuishouding moet centraal staan. Informatie moet principieel tussen de verschillende actoren worden gedeeld (“*need to share*”), behoudens relevante argumenten om dit niet te doen.

De onderzoekscommissie dringt aan om onverwijld werk te maken van verdere standaardisering en kwaliteitsverbetering van gegevens en van het verbeteren van de informatieprocessen, zowel binnen de diensten als tussen de verschillende diensten onderling. Er is nood aan een veel actievere *monitoring* van de informatie.

Informatiedoorstroming en samenwerking tussen de diensten moet worden geoptimaliseerd.

213. Omdat het onderling checken en vergelijken van gegevens moeilijk blijft, beogen de hier aanbevolen optimalisaties vooral een betere informatiedoorstroming tussen:

- de actoren van de geïntegreerde politie (federaal, lokaal);
- inlichtingendiensten;
- andere actoren (bijvoorbeeld defensie, justitiehuizen, lokale overheden, gevangenis..), door het verbeteren van onderlinge synergie en het optimaliseren van de samenwerking.

Er dient bijzondere aandacht te worden besteed aan het overbruggen of wegwerken van de belemmeringen die de informatie-uitwisseling nog in de weg staan en die het gevolg zijn van het soms overdreven

210. Les membres du personnel associés à la gestion de l’information doivent être mieux contrôlés. Les habilitations de sécurité nécessaires doivent être acquises avant que l’intéressé ne soit nommé dans sa nouvelle fonction.

#### IV.10.7. *Information et processus de travail y afférents*

211. Tous les services doivent en permanence optimiser (la police par exemple) et/ou renforcer (la VSSE et le SGRS par exemple) leur position d’information.

Il faut consentir davantage d’efforts pour utiliser et améliorer l’information de façon proactive, si l’on veut éviter que des informations fragmentaires, bien que provenant de différentes sources, ne soient traitées selon des procédures variables et ne soient finalement pas exploitées (comme les dossiers Salah Abdeslam et El Bakraoui, par exemple).

212. La priorité doit être de tendre et de veiller à une gestion de l’information cohérente. L’information doit, en principe, être partagée entre les différents acteurs (“*need to share*”), sous réserve d’arguments pertinents justifiant de ne pas le faire.

La commission d’enquête insiste pour que l’on s’emploie d’urgence à poursuivre la standardisation et l’amélioration de la qualité des données et à améliorer les processus d’information, tant au sein des services qu’entre les différents services. Un *monitoring* beaucoup plus actif de l’information est nécessaire.

La transmission de l’information et la collaboration entre les services doivent être optimisées.

213. Comme il reste difficile de vérifier et de comparer mutuellement les données, les optimisations recommandées concernent surtout une meilleure transmission de l’information entre:

- les acteurs de la police intégrée (fédérale, locale);
- les services de renseignement;
- les autres acteurs (par exemple, la défense, les maisons de justice, les autorités locales, les prisons, etc.), par une amélioration des synergies et une optimisation de la coopération.

Il faut particulièrement veiller à surmonter ou à éliminer les obstacles qui entravent encore l’échange d’informations et qui résultent de la séparation parfois excessive et inappropriée des informations administratives et



en niet-geëigend scheiden van de bestuurlijke en de gerechtelijke informatie, de ontbrekende samenhang tussen het federale en lokale niveau (zowel bij de politie als bij de parketten) en de scheidingslijn tussen de gerechtelijke en de inlichtingenwereld.

214. De onderzoekscommissie beveelt de uitvaardiging van duidelijke richtlijnen aan, zodat instrumenten zoals een proces-verbaal van contextualisering een eenduidige en uniforme invulling krijgen (bijvoorbeeld vermelden welke onderzoeksdaden nog openstaan, het verplicht contact opnemen met de lokale politie, het verduidelijken welk doel dit instrument dient). Deze richtlijnen moeten duidelijk zijn en zowel door de terro-speurders als binnen het federaal parket worden gekend.

#### IV.10.8. **Sociale media**

215. Het exploiteren van sociale media moet bij alle diensten en mits de nodige coördinatie tussen de verschillende diensten worden geprofessionaliseerd (*infra* V., VI. en VIII.). Om dubbel gebruik te vermijden, pleit de onderzoekscommissie voor meer complementariteit in het exploiteren van informatie die via sociale media wordt verspreid.

Voorts dient te worden voorzien in een adequate verwijderingsprocedure voor *internetcontent* op basis van een samenwerking met de “*internet service providers*”. Het door de federale politie, samen met de VSSE en het OCAD, uit te werken voorstel verdient alle aandacht.

#### IV.10.9. **De gegevensbanken**

216. De onderzoekscommissie wijst op de nood om het aantal gegevensbanken bij de respectieve diensten te optimaliseren en te verminderen en de onderlinge toegang tot gegevensbanken te bevorderen.

Omdat er te veel – vaak niet geregistreerde – databanken bij de politie, de inlichtingendiensten en de gerechtelijke diensten werden ingericht, moet dringend werk worden gemaakt van het regulariseren en rationaliseren van de bestaande gegevensbanken.

217. De “legalisering” van de gegevensbanken moet dringend worden voortgezet. Een volledige en toegankelijke cartografie van de bestaande databanken zou in het verlengde van de huidige inspanningen van het COC helpen bij het saneren van de bestaande toestand. Het is voorts aangewezen dat de andere gegevensbanken worden verbonden aan de basisgegevensbank (de ANG voor de politie).

des informations judiciaires, de l’absence de cohésion entre le niveau fédéral et le niveau local (tant à la police que dans les parquets) et de la ligne de démarcation qui existe entre le monde judiciaire et le monde du renseignement.

214. La commission d’enquête recommande la formulation de directives claires, de manière à ce que des instruments tels qu’un procès-verbal de contextualisation aient un contenu précis et uniforme (par exemple, la mention des actes d’instruction encore en cours, l’obligation de prendre contact avec la police locale, la précision de l’objectif que poursuit cet instrument). Ces directives doivent être claires et être connues tant des enquêteurs qui s’occupent de terrorisme que du parquet fédéral.

#### IV.10.8. **Les médias sociaux**

215. Il faut professionnaliser de manière coordonnée l’exploitation des médias sociaux dans tous les services (*infra* V., VI. Et VIII.). Pour éviter tout double emploi, la commission d’enquête plaide en faveur de davantage de complémentarité dans le cadre de l’exploitation des informations diffusées par les médias sociaux.

Il faut en outre prévoir une procédure adéquate de suppression de contenu Internet sur la base d’une coopération avec les fournisseurs de services Internet. La proposition à élaborer par la police fédérale, en concertation avec la VVSE et l’OCAM, mérite la plus grande attention.

#### IV.10.9. **Les banques de données**

216. La commission d’enquête souligne la nécessité d’optimiser et de réduire le nombre de banques de données au sein des services respectifs et de promouvoir l’accès mutuel aux banques de données.

Comme trop de banques de données – souvent non enregistrées – ont été créées au sein de la police, des services de renseignement et des services judiciaires, il convient d’urgence de régulariser et de rationaliser les banques de données existantes.

217. Il est urgent de poursuivre la “législation” des banques de données. Dans le prolongement des efforts fournis par le COC, une cartographie complète et accessible des banques de données existantes permettrait d’assainir la situation actuelle. Il est en outre souhaitable de relier les autres banques de données à la banque de données de base (la BNG pour la police).

218. Gedeelde gegevensbanken moeten, op basis van de opgedane ervaring met de gemeenschappelijke gegevensbank FTF, meer worden aangemoedigd en uitgebreid naar alle vormen van gewelddadig extremisme en terrorisme zoals haatpredikers en “*homegrown terrorists*”, al dan niet op basis van HIT/NO HIT systeem of door gebruik van zogenaamde “*fusion cells*” (zie FGP Brussel).

219. De onderzoekscommissie beveelt aan dat de gemeenschappelijke (en uit te breiden) gegevensbank FTF van het OCAD, mits toevoeging van een zogenaamde “*flagging*” systeem (waarbij diensten die een activiteit opstarten dit systematisch in de gegevensbank registreren), zou evolueren naar een globaal monitoringinstrument ter ondersteuning van de algemene coördinatie van de diensten.

220. De onderzoekscommissie stelt voor om binnen de veiligheidsarchitectuur een gebruik te maken van het systeem van een kruispuntbank als instrument voor een geïntegreerd gegevensbeheer en coördinatie tussen de verschillende diensten en instanties<sup>138</sup>.

De kruispuntbank Veiligheid – naar het voorbeeld van de kruispuntbank Sociale Zekerheid en van het e-health platform<sup>139</sup> – moet een efficiënt systeem van veilige elektronische gegevensdeling tussen (bestaande) elektronische gegevensbanken, die onder de verantwoordelijkheid van verschillende instantie vallen, vormen.

De bedoeling bestaat er immers niet in om bestaande gegevensbanken te dupliceren of onnodig te centraliseren, maar wel om de relevante informatie beschikbaar in de onderscheiden gegevensbanken op een geïntegreerde, efficiënte en veilige wijze te delen, met respect voor de autonomie van de betrokken instantie en de aan hen toebedeelde opdrachten. Een dergelijk systeem zou moeten worden verrijkt met een zogenaamd “*flagging* systeem” (zoals eerder voorgesteld voor de gemeenschappelijke gegevensbank) voor het aanmelden door de respectieve diensten van lopende initiatieven.

<sup>138</sup> Een kruispuntbank is een bindmiddel en geen eigen gegevensbank. De toegang is rechtstreeks of onrechtstreeks (HIT/NO HIT systeem, of een combinatie van beide). De toegang is gebaseerd op identificatie, authenticatie (wachtwoord/paswoord) en autorisatie (op basis van de dienst waartoe men behoort, of individuele verantwoordelijkheden). Er moet bijzondere zorg gedragen worden voor integriteit, vertrouwelijkheid en beschikbaarheid van persoonsgegevens. De federale politie kan, zoals voor de gemeenschappelijke gegevensbank, het technische beheer op zich nemen, aansluitend op het project i-police en op voorwaarde dat het budget wordt aangepast.

<sup>139</sup> Wet van 1 augustus 2008, houdende oprichting en organisatie van het e-health platform en diverse bepalingen, B.S. 13 oktober 2008.

218. Il faut encourager davantage le recours aux banques de données partagées sur la base de l'expérience engrangée grâce à la banque de données commune FTF, et les étendre à toutes les formes d'extrémisme et de terrorisme violent comme les prédicateurs de haine et les terroristes domestiques, en se basant ou non sur le système HIT/NO HIT, ou en utilisant les “*fusion cells*”. (voir PFJ Bruxelles).

219. La commission d'enquête recommande de faire de la banque de données commune FTF (à élargir) de l'OCAM un instrument global de monitoring permettant de soutenir la coordination générale des services, moyennant l'ajout d'un système de “*flagging*” (en vertu duquel les services qui entament une activité l'enregistrent dans la banque de données).

220. La commission d'enquête propose, dans le cadre de l'architecture de la sécurité, de recourir au système d'une banque-carrefour en tant qu'instrument de gestion intégrée des informations et de coordination entre les différents services et instances<sup>138</sup>.

La banque-carrefour de la Sécurité, à l'instar de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale et de la plateforme e-Health<sup>139</sup>, doit constituer un système efficace de partage électronique et sécurisé de données entre les banques de données électroniques (existantes), qui relèvent de la responsabilité de différentes instances.

En effet, l'objectif n'est pas de dupliquer ou de centraliser inutilement les banques de données existantes, mais bien de rendre accessibles les informations pertinentes disponibles dans les diverses banques de données de manière sûre et intégrée, en respectant l'autonomie des instances concernées et les missions qui leur incombent. Un tel système devrait être équipé d'un système de “*flagging*” (comme proposé antérieurement pour la banque de données commune) permettant aux différents services de signaler les initiatives en cours.

<sup>138</sup> Une banque-carrefour est un outil de liaison et non une banque de données en tant que telle. L'accès se fait directement ou indirectement (système HIT/NO HIT), ou une combinaison des deux. L'accès repose sur l'identification, l'authentification (mot de passe) et l'autorisation (sur la base du service dans lequel la personne travaille ou des responsabilités individuelles). Il faut accorder une attention particulière à l'intégrité, à la confidentialité et à la disponibilité des données à caractère personnel. La police fédérale peut, comme pour la banque de données commune, en assumer la gestion technique dans le prolongement du projet i-police et à condition d'adapter le budget.

<sup>139</sup> Loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plateforme eHealth et portant diverses dispositions, M.B. du 13 octobre 2008.

Een kruispuntbank is evenwel slechts mogelijk mits een grondige herziening van het wetgevend kader van de informatiehuishouding van alle diensten, het voorzien in de nodige budgetten, het aanstellen van een beheersplatform waarin alle gebruikers moeten vertegenwoordigd zijn en het aanwijzen van een organisatie voor het technisch beheer.

#### IV.10.10. *De verkaveling van diensten, de organisatie, de onderlinge samenwerking en de bijhorende organisatorische implicaties*

221. De structurele samenwerking tussen de federale en de lokale politie, tussen de politie en andere diensten en met de overheden moet onder het gezag en via de gepaste overlegstructuur op vele punten worden geoptimaliseerd. Hierbij mag niet alleen aandacht gaan naar de gerechtelijke politie, maar ook de noden van de administratieve politie moeten volwaardig worden ingevuld<sup>140</sup>.

222. Aangezien de NTF en de LTF hun meerwaarde bewezen hebben, dienen zij bestendig en verder geprofessionaliseerd te worden. In voorkomend geval kunnen de verantwoordelijkheden van de NTF en de LTF, op beslissing van de regering, uitgebreid worden naar mogelijke nieuwe dreigingen andere dan extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme.

223. Goed functionerende LTF's en LICV's zijn essentieel om op lokale basis de samenwerking te voeden en te ondersteunen.

224. De bestaande samenwerkingsverbanden met andere (publieke en private) partners blijven vatbaar voor verbetering<sup>141</sup>.

#### IV.10.11. *ICT en technische ondersteuning*

225. Omdat alle diensten werken met gebrekkige of verouderde ICT-systemen, pleit de onderzoekscommissie voor het gezamenlijk (politie, justitie, inlichtingen – en veiligheidsdiensten) zoeken naar de meest geëigende ICT-toepassingen. Er moet hierbij beter gebruik worden gemaakt van bestaande (buitenlandse of bij internationale organisaties gebruikte) systemen en van toepassingen die hun meerwaarde al hebben bewezen.

<sup>140</sup> Op basis van artikel 44/1, § 1, 3 en 4, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA) en op de MFO-3.

<sup>141</sup> Bijvoorbeeld scholen, OCMW's, reisagentschappen, ...

Pour créer une banque-carrefour, il est indispensable de réformer en profondeur le cadre législatif pour la gestion d'informations de l'ensemble des services concernés, de prévoir les budgets nécessaires, de créer une plateforme de gestion dans laquelle tous les utilisateurs doivent être représentés et de déterminer l'organisation responsable de la gestion technique.

#### IV.10.10. *Morcellement des services, organisation, collaboration mutuelle et implications organisationnelles y afférentes*

221. La collaboration structurelle entre la police fédérale et la police locale, entre la police et les autres services, et avec les autorités publiques doit être optimisée sur de nombreux points sous l'autorité et au travers d'une structure de concertation adéquate. Il ne faut pas seulement s'intéresser à la police judiciaire, à cet égard, il convient aussi de satisfaire pleinement les besoins de la police administrative<sup>140</sup>.

222. Dès lors que la TFN et les TFL ont apporté la preuve de leur plus-value, il convient de les confirmer et de les professionnaliser davantage. Le cas échéant, les responsabilités de la TFN et des TFL pourront être étendues, si le gouvernement le décide, à de nouvelles menaces possibles, autres que l'extrémisme, la radicalisation violente et le terrorisme.

223. Il est essentiel que les TFL et les CLSI fonctionnent bien pour alimenter et soutenir la coopération au niveau local.

224. Les relations de coopération avec les autres partenaires (publics et privés) restent perfectibles<sup>141</sup>.

#### IV.10.11 *TIC et appui technique*

225. Étant donné que tous les services utilisent des systèmes TIC inadéquats ou dépassés, la commission d'enquête plaide pour que les parties prenantes (la police, la justice, les services de renseignement et de sécurité) recherchent ensemble les applications TIC les plus adéquates. Il conviendra, pour cela, de mieux utiliser les systèmes et les applications (étrangers ou utilisés par les organisations internationales) qui existent et qui ont déjà apporté la preuve de leur plus-value.

<sup>140</sup> En vertu de l'article 44/1, § 1<sup>er</sup>, 3 et 4, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (LFP) et de la MFO-3.

<sup>141</sup> Par ex. les écoles, les CPAS, les agences de voyage,...

226. De communicatiesystemen tussen de diensten moeten beter op elkaar worden afgestemd en zowel het uitwisselen van niet beschermd, als van beschermd (geclassificeerde informatie, gerechtelijk onderzoek...) informatie toelaten.

227. De toegang en het delen (van geclassificeerde informatie) moet, waar nodig, mogelijk worden gemaakt en de regel van de derde dienst moet op een eenvormig wijze worden geregeld en geïnterpreteerd.

228. Oude technologieën moeten aangepast of bij voorkeur worden vervangen. I-police moet dringend verder worden ontwikkeld. Ook moet de toegang door externe partners herbekeken worden en het geplande i-police programma daaraan worden aangepast.

229. Het verbinden van de ANG en andere databanken (bijvoorbeeld in verband met door justitie genomen maatregelen) moet worden geprofessionaliseerd en het overdragen van informatie van de ene naar de andere instantie worden geautomatiseerd.

#### IV.10.12. **Overleg**

230. Overlegstructuren en samenwerkingsprotocollen kunnen, na de invoering van een kruispuntbank worden beperkt.

231. Vooral het (al dan niet gedeeld) beroepsgeheim, het informeren van de bestuurlijke overheden inzake gerechtelijke informatie en het uitwisselen van informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (geclassificeerde informatie, het principe van de derde dienst) blijven aandachtspunten voor de toekomst.

232. Er moet ook worden nagegaan in welke mate de samenwerking in de vorm van een "*memorandum of understanding*" (MoU) tussen de VSSE en de FGP Brussel kan worden uitgebreid tot een samenwerking met ander relevante actoren<sup>142</sup>. De mogelijkheid om het concept "*fusion center*" uit te breiden, is eveneens een piste die verdere analyse en uitwerking verdient.

#### IV.10.13. **Politie**

233. Er is te weinig geïntegreerde politie. De cultuur om loyaal en spontaan informatie te delen, is onvoldoende ontwikkeld. De algemene directie gerechtelijke

<sup>142</sup> Schriftelijk antwoord van de heer Claude Fontaine, directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, op een vraag van de onderzoekscommissie (september 2016). Er wordt hierin vermeld wordt dat DJSOC Terro deelneemt aan ongeveer 30 overlegfora.

226. Il faut mieux harmoniser les systèmes de communication entre les services et il faut autoriser tant l'échange d'informations non protégées que l'échange d'informations protégées (informations classifiées, enquête judiciaire, ...).

227. Il faut permettre au besoin l'accès à des informations classifiées et leur partage. Il faut également régler et interpréter uniformément la règle du tiers service.

228. Il faut adapter ou de préférence remplacer les technologies désuètes. Il est urgent de poursuivre le développement d'I-police. Il faut également réexaminer la question des droits d'accès accordés aux partenaires externes et adapter en conséquence le programme I-police.

229. Il faut professionnaliser l'interconnexion entre la BNG et d'autres banques de données (par exemple en ce qui concerne les mesures prises par la justice) et automatiser la transmission d'informations entre les différentes instances.

#### IV.10.12. **Concertation**

230. La création d'une Banque-Carrefour permettra de limiter le nombre de structures de concertation et de protocoles de collaboration.

231. Le secret professionnel (partagé ou non), la transmission d'informations judiciaires aux autorités administratives et les échanges d'informations entre les services de renseignement et de sécurité (informations classifiées, le principe du tiers service), notamment et surtout, resteront des points d'attention à l'avenir.

232. Il faut également examiner dans quelle mesure la collaboration sous forme d'un *memorandum of understanding* (MoU) entre la VSSE et la PJF Bruxelles peut être étendue à d'autres acteurs pertinents<sup>142</sup>. La possibilité d'élargir le concept de "*fusion center*" est également une piste qu'il convient d'analyser et de développer davantage.

#### IV.10.13. **Police**

233. Il n'y a pas suffisamment de police intégrée. La culture du partage loyal et spontané de l'information n'est pas suffisamment développée. La direction

<sup>142</sup> Réponse écrite de M. Claude Fontaine, directeur général de la police judiciaire fédérale, à une question de la commission d'enquête (septembre 2016). Dans sa réponse, il indique que la DJSOC Terro participe à près de 30 forums de concertation.

politie (DGJ) stuurt de informatiehuishouding te weinig aan. De FGP's werken te weinig samen.

234. De onderzoekscommissie is van oordeel dat een te grote verzelfstandiging in hoofde van de mandaathouders vermeden moet worden en dat de hiërarchische verhoudingen waar nodig hersteld moeten worden. Het is vaak onduidelijk (zeker binnen de gerechtelijke politie) wie richtlijnen geeft en wat de afdwingbaarheid ervan is. Zoals bij de FOD's nu gebruikelijk is op basis van beheerscontracten, zijn de opdrachtbrieven het uitgelezen middel om de verantwoordelijkheden en engagementen van de mandaathouders in afspraak met de hiërarchische leidinggevendenden en autoriteiten vast te leggen, te bewaken en mee op te nemen in het evaluatieproces van de betrokken mandaathouders.

Wil men vermijden dat men steeds moet teruggrijpen naar de overheden, omdat noch de commissaris-generaal en haar diensten, noch de Vaste Commissie van de lokale politie, afdwingbare richtlijnen kunnen geven aan de lokale politiediensten, dan moet het aansturen van de geïntegreerde informatiehuishouding binnen de politie drastisch worden versterkt.

De besluitvorming binnen de politie moet versterkt worden en de samenhang federaal/lokaal bevorderd en bewaakt worden.

Het is absoluut noodzakelijk dat oplossingen worden gevonden opdat de overheden niet steeds in de plaats moeten optreden van politiechefs, die er vaak niet in slagen om gezamenlijk en voor de gehele politie, richtlijnen uit te vaardigen i.v.m. het geïntegreerd opnemen van verantwoordelijkheden binnen de politie.

Zonder te schaden aan de mogelijkheden om zelf initiatieven te nemen binnen de verschillende directies en componenten van de politie, dienen daar waar nodig globale richtlijnen en beslissingen te worden genomen en afgedwongen.

235. Ook binnen de politie is één gedeelde (dynamische) terro-databank, actief gevoed door de gedeconcentreerde en centrale entiteiten, nodig. Toegangs- en voedingsrechten kunnen worden gedifferentieerd al naar gelang de rol van de politieambtenaar.

236. De onderzoekscommissie beveelt aan om in afwachting van i-police, een sterke zoeksoftware te gebruiken om, over de gegevensbanken heen (met inbegrip van de oproepcentrale, de registratie van de interventies,) snel te kunnen identificeren of en waar gegevens zijn opgeslagen. Er dient hierbij gebruik te

générale de la police judiciaire (DGJ) pilote insuffisamment la gestion de l'information. Les PJF collaborent trop peu.

234. La commission d'enquête considère qu'il faut éviter une trop grande autonomisation des mandataires et que les rapports hiérarchiques doivent être rétablis le cas échéant. Il n'apparaît souvent pas clairement (certainement au sein de la police judiciaire) par qui les directives sont données, ni en quoi elles sont contraignantes. Comme il est aujourd'hui d'usage dans les SPF sur la base des contrats de gestion, les lettres de mission sont le moyen idéal de fixer les responsabilités et engagements des titulaires de mandat, en concertation avec les autorités et dirigeants hiérarchiques, d'en exercer la surveillance et d'en tenir compte dans le processus d'évaluation des titulaires de mandat concernés.

Si l'on veut éviter de devoir sans cesse faire appel aux autorités parce que ni le commissaire général et ses services, ni la Commission permanente de la police locale ne peuvent donner des directives contraignantes aux services de police locale, il conviendra de renforcer considérablement le pilotage de la gestion de l'information intégrée au sein de la police.

La prise de décision au sein de la police doit être renforcée et la cohérence fédéral/local doit être stimulée et surveillée.

Il est absolument nécessaire de trouver des solutions pour que les autorités ne doivent pas toujours intervenir à la place des chefs de police qui, souvent, ne parviennent pas à édicter ensemble et pour l'ensemble de la police, des directives relatives à la prise de responsabilités intégrée au sein de la police.

Sans porter préjudice aux possibilités offertes dans les différentes directions et composantes de la police de prendre des initiatives, il convient, là où c'est nécessaire, de prendre et d'imposer des directives et décisions globales.

235. Il convient aussi de créer, au sein de la police, une banque de données concernant le terrorisme (dynamique) activement alimentée par les entités déconcentrées et centrales. Les droits relatifs à son accessibilité et à son alimentation pourraient être différenciés en fonction du rôle du fonctionnaire de police.

236. En attendant l'i-police, la commission d'enquête recommande d'utiliser un puissant logiciel de recherche afin de pouvoir identifier rapidement parmi toutes les banques de données (en ce compris la centrale d'appel, le registre des interventions) si des données sont enregistrées et l'endroit où elles le sont. À cet égard,

worden gemaakt van bestaande *best practices*. Deze programma's moeten volwaardig worden ondersteund.

Bovendien moeten alle signaleringen (via een scherm) voor de politiemensen op het terrein raadpleegbaar worden gemaakt (programma KIOSK) en verder worden geprofessionaliseerd, zodat alle politiemensen op het terrein via één consultatie op het scherm toegang hebben tot alle signaleringen (nationaal, internationaal).

De onderzoekscommissie is van oordeel dat de actualisaties van de gegevens in de ANPR toepassingen, zeker voor dringende signaleringen, accuraat moeten verlopen.

237. Op centraal niveau moeten de strategische en conceptuele taak ten volle worden waargemaakt (niet alleen *topdown*, maar vooral ook *bottom-up*). De directeur-generaal van de gerechtelijke pijler moet een meer sturende, daadkrachtige rol (kunnen) opnemen teneinde beleid, werkcultuur en werkprocessen uniform te maken. Hij/zij moet ook samenwerking/teamwork bevorderen.

238. Aangezien het inwerkingtreden van het i-police project nog tot 2018/2021 op zich laat wachten, dienen, wat de politie betreft, de nodige tussenmaatregelen te worden genomen om de basisfunctionaliteit van de ANG blijvend te verzekeren en daar waar nodig, tussentijds bij te sturen.

239. Naast het verder uitbouwen van het project i-police, dient een geïntegreerd informatiemanagement te worden opgezet om de kwaliteit van de informatiehuishouding binnen de politie te optimaliseren.

240. Wat de aankoop van materialen en uitrusting betreft, dient, volgens de onderzoekscommissie, nagedacht te worden hoe snellere en efficiëntere procedures bij hoogdringende aankopen mogelijk kunnen worden gemaakt. Aankoopprocedures moeten naar Nederlands model worden versneld.

241. In het bijzonder moeten de systemische problemen die met betrekking tot de processen-verbaal, de RIR's en de ANG werden vastgesteld, worden verholpen.

Het contextualiseren van PV's moet op een geprofessionaliseerde en geharmoniseerde manier gebeuren en contradicties moeten worden weggewerkt.

De onderzoekscommissie is van oordeel dat de keuze tussen het opmaken van een RIR of een RAR in vele gevallen leidt tot onduidelijkheid en twijfel. De

il faut utiliser les meilleures pratiques existantes. Ces programmes doivent être soutenus efficacement.

En outre, les policiers sur le terrain doivent pouvoir accéder (programme KIOSK) à tous les signalements (par le biais d'un écran) et la professionnalisation de ceux-ci doit être poursuivie, de telle sorte que tous les policiers sur le terrain, par une seule consultation à l'écran, aient accès à tous les signalements (nationaux, internationaux).

La commission d'enquête estime que les actualisations des données dans les applications ANPR doivent être réalisées avec précision certainement en ce qui concerne les signalements urgents.

237. Au niveau central, les tâches stratégiques et conceptuelles doivent être pleinement accomplies (pas seulement de haut en bas mais aussi, surtout, de bas en haut). Le directeur général du pilier judiciaire doit (pouvoir) exercer un leadership plus énergique en vue de l'uniformisation de la politique, de la culture et des processus de travail. Il ou elle devra également favoriser la collaboration et le travail en équipe.

238. Dès lors que l'entrée en vigueur du projet de i-police se fera attendre jusque 2018/2021, il conviendra de prendre les mesures intermédiaires nécessaires, en matière de police, pour assurer la continuité des fonctionnalités de base de la BNG et, au besoin, pour les modifier.

239. En plus de poursuivre le développement du projet i-police, il convient de mettre en place une gestion intégrée de l'information afin d'en optimiser la qualité au sein de la police.

240. En ce qui concerne l'achat de matériel et d'équipements, la commission d'enquête considère qu'il faut réfléchir à des procédures plus rapides et plus efficaces pour les achats urgents. Les procédures d'achat doivent être accélérées selon le modèle néerlandais.

241. Il convient en particulier de remédier aux problèmes systémiques constatés en ce qui concerne les procès-verbaux, les RIR et la BNG.

La contextualisation des PV doit être professionnalisée et harmonisée et les contradictions doivent être éliminées.

La commission d'enquête estime que le choix entre la rédaction d'un RIR ou d'un RAR est une source d'imprécision et de doute. La commission d'enquête

onderzoekscommissie meent dat komaf moet worden gemaakt met deze twee systemen en dat overgeschakeld dient te worden naar één type politieverlag. In afwachting van het in werking brengen van de kruispuntbank<sup>143</sup> moeten, gedurende een overgangsfase, de manifeste in dit hoofdstuk aangegeven (systemische en punctuele) problemen met betrekking tot het opstellen en het verwerken van de RIR's en de RAR's worden weggewerkt. De onderzoekscommissie dringt aan op het onverwijld realiseren van de overgang van de RIR's en de RAR's naar één politieverlag. De op te richten kruispuntbank biedt dan de mogelijkheid om de informatiedeling op basis van deze politieverlagen met andere diensten en overheden beter te organiseren.

242. De AIK/SICAD moeten, zowel kwalitatief als kwantitatief, in staat zijn om hun groeiende opdrachten volwaardig uit te oefenen. De FGP's moeten over voldoende capaciteit beschikken, niet enkel voor terroddossiers, maar ook voor het behandelen van andere dossiers. Prioriteiten mogen niet enkel op basis van capaciteit worden vastgesteld. Alle mogelijkheden voor efficiencywinst in de informatiehuishouding moeten voluit worden benut.

243. De lokale korpsen moeten met betrekking tot de FTF sterker bij de zaak betrokken worden en de informatie moet beter worden gedeeld op grond van nader te bepalen regels.

244. Feedback en betrekken van diegenen die contact hebben met de bron van de informatie is essentieel en moet dus veel sterker verankerd en toegepast worden. De LTF's bieden mogelijkheden om hieraan tegemoet te komen.

245. De toename van het aantal (niet geregistreerde, niet erkende) gegevensbanken moet worden gesaneerd en de formule van gemeenschappelijke databanken moet gestimuleerd worden.

246. De gebrekkige samenwerking tussen de lokale en federale politie bij de opbouw van de informatiepositie moet dringend worden aangepakt. Ook tussen politiezones moet het communicatieprobleem worden opgelost.

247. Het feit dat heel wat verdachten voordien en tijdens hun terroristisch parcours ook bij andere vormen van criminaliteit betrokken waren, versterkt de nood om de COL 2/2002 (taakverdeling lokaal-federaal), zoveel mogelijk op een coherente wijze toe te passen. Eventueel moet deze omzendbrief, op basis van de

considère qu'il faut supprimer ces deux systèmes et les remplacer par un type unique de rapport de police. Dans l'attente de la mise en service de la banque-carrefour<sup>143</sup>, il convient, pendant une phase transitoire, de résoudre les problèmes manifestes relevés dans le présent chapitre (systémiques et ponctuels) en ce qui concerne l'établissement et le traitement des RIR et de RAR. La commission d'enquête insiste pour que l'on passe sans délai des RIR et RAR au rapport unique de police. La banque-carrefour à créer permettra de mieux organiser le partage de l'information sur la base de ces rapports de police avec les autres services et autorités.

242. Les CIA/SICAD doivent être en mesure, tant au plan qualitatif qu'au plan quantitatif, d'accomplir convenablement le nombre croissant de missions qui leur sont confiées. Les PJF doivent disposer d'une capacité suffisante, non seulement pour les dossiers de terrorisme, mais aussi pour le traitement des autres dossiers. Les priorités ne peuvent plus être définies que sur la seule base de la capacité. Toutes les possibilités de gains d'efficacité dans la gestion de l'information doivent être pleinement mises à profit.

243. Les corps locaux doivent être associés plus étroitement à la problématique des FTF et les informations doivent être mieux partagées sur la base de règles à définir.

244. Un feed-back et une association des personnes qui sont en contact avec la source de l'information sont essentiels et doivent donc être ancrés et appliqués avec plus de force. Les TFL offrent des possibilités pour y arriver.

245. Il doit être remédié à l'augmentation du nombre de banques de données (non enregistrées, non agréées) et la formule des banques de données communes doit être stimulée.

246. La coopération déficiente entre la police locale et la police fédérale dans le développement de leur position d'information doit être améliorée d'urgence. Le problème de communication entre zones de police doit également être résolu.

247. Le fait que de très nombreux suspects ont été impliqués, avant et pendant leur parcours terroriste, dans d'autres formes de criminalité renforce la nécessité d'appliquer la circulaire COL 2/2002 (répartition des tâches local-fédéral) avec un maximum de cohérence. Il y a éventuellement lieu d'affiner cette circulaire sur

<sup>143</sup> Wetgeving, technische voorbereiding, implementatieperiode.

<sup>143</sup> Législation, préparatoires techniques, période d'implémentation.

globale visie en strategie en mede rekening houdend met de mogelijkheden van de federale van de lokale politie, worden bijgestuurd.

248. Er is nood aan een stevige en accurate dispatching om de samenhang in de werking van de gespecialiseerde FGP's te verzekeren. Diezelfde FGP's moeten met eenzelfde ILP-systeem werken. Bijzondere gegevensbanken en de gemeenschappelijke gegevensbank FTF moeten aan de ANG gekoppeld blijven.

249. Indien andere parketten dan het federaal parket en/of andere FGP's dossiers inzake radicalisering of niet gefederaliseerde terrorismedossiers behandelen, moet de infoverwerking beter aansluiten op de voor terrorisme ingerichte systemen, procedures en beslissingsmechanismen.

250. Het *Fugitive Active Search Team* (FAST) van de federale politie moet beter worden betrokken bij de opsporing, moet systematisch toegang krijgen tot alle relevante informatie en moet een beroep kunnen doen op de bijzondere opsporingsmethodes.

251. Daar i-police maar in 2018-2021 zal worden gerealiseerd, zijn tussentijdse oplossingen noodzakelijk wil men de huidige structuur en werking overeind houden<sup>144</sup>.

252. De politie moet de justitiehuisen en de justitieassistenten beter op de hoogte houden, bijvoorbeeld bij terugkeer na uitwijzing.

253. Om dit alles te realiseren zal de federale politie, in samenwerking met de partners, moeten bijdragen tot de aanpassing van het wettelijk kader voor de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen enerzijds de veiligheids- en inlichtingendiensten en anderzijds de gemeenschappen en de gewesten en de lokale diensten indien dit noodzakelijk wordt geacht (KIV, M4).

#### IV.10.14. **De inlichtingendiensten**

254. De inlichtingendiensten moeten hun informatie- en analysepositie versterken (*infra*, V.).

255. De onderzoekscommissie beveelt aan om bij invoering van de kruispuntbank de toegang tot de gegevens in de ANG, het systematisch aanstellen van een deskundige en het uitwisselen te herzien en te beperken tot die gevallen waar dit, zoals aangegeven in hoofdstuk V, een concrete meerwaarde oplevert.

<sup>144</sup> Schriftelijke nota overgezonden door de heer Wim Liekens, federale politie, op een vraag van de onderzoekscommissie, 28 oktober 2016.

la base de la vision et de la stratégie globales et en tenant compte des possibilités de la police fédérale et de la police locale.

248. Un dispatching solide et précis est nécessaire afin d'assurer la cohérence dans le fonctionnement des PJJ spécialisées. Ces mêmes PJJ doivent travailler avec le même système ILP. Les banques de données particulières et les banques de données communes FTF doivent être associées à la BNG.

249. Si des parquets autres que le parquet fédéral et/ou d'autres PJJ traitent des dossiers de radicalisation ou des dossiers de terrorisme non fédéralisés, le traitement de l'information doit être mieux harmonisé avec les systèmes, les procédures et les mécanismes de décision créés pour le terrorisme.

250. La *Fugitive Active Search Team* (FAST) de la police fédérale doit être mieux associée à la recherche, doit systématiquement avoir accès aux informations pertinentes et doit pouvoir faire appel aux méthodes particulières de recherche.

251. Dès lors que la i-police ne sera réalisée qu'en 2018-2021, il faut des solutions intermédiaires si l'on veut maintenir la structure et le fonctionnement actuels<sup>144</sup>.

252. La police doit mieux informer les maisons de justice et les assistants de justice, par exemple en cas de retour après expulsion.

253. Pour réaliser tout cela, la police fédérale, en collaboration avec ses partenaires, doit contribuer à l'aménagement du cadre légal de la coopération et de l'échange d'informations entre, d'une part, les services de renseignement et de sécurité et, d'autre part, les communautés et les régions et les services locaux si on le juge nécessaire (NCSI, M4).

#### IV.10.14. **Services de renseignement et de sécurité**

254. Les services de renseignement doivent renforcer leur position d'information et d'analyse (*infra*, V.).

255. La commission d'enquête recommande, lors de la mise en place de la banque-carrefour, de repenser l'accès aux données de la BNG, la désignation systématique d'un expert et les échanges ainsi que de les limiter aux situations où ils constituent une plus-value réelle, comme indiqué dans le chapitre V.

<sup>144</sup> Note écrite transmise par M. Wim Liekens, police fédérale, à une question de la commission d'enquête, 28 octobre 2016.



#### IV.10.15. *Internationaal*

256. De onderzoekscommissie steunt ten volle het initiatief om internationale signaleringen (SIS II, Europol: Sienna en Interpol: FIND) onmiddellijk op een gedeconcentreerde wijze, via een eenmalige bevraging en in het verlengde van de nu uitgerolde (en ook door het buitenland geloofde Belgische) toepassingen beschikbaar te stellen voor de politiemensen op het terrein.

257. De onderzoekscommissie pleit voor een verbeterde Europese aanpak wat het uitwisselen van geclasificeerde informatie betreft.

258. HIT's bij controles in het buitenland van door België gesignaleerde personen moeten maximaal worden geëxploiteerd.

#### IV.10.16. *Identificatie en biometrische toepassingen*

259. Biometrische toepassingen moeten verder worden ontwikkeld, wil men vermijden dat de daders van de aanslagen onder de radar kunnen blijven door het herhaaldelijk en steeds meer gebruik maken van aliassen.

De onderzoekscommissie pleit voor het invoeren van aangepaste systemen en procedures ter ondersteuning van andere diensten bij twijfels over de identiteit.

#### IV.10.15. *Au niveau international*

256. La commission d'enquête soutient pleinement l'initiative visant à mettre immédiatement à disposition des policiers de terrain, de manière décentralisée, les signalements internationaux (SIS II, Europol: Sienna et Interpol: FIND), par le biais d'une interrogation unique et dans le prolongement des applications belges déjà déployées (et également louées à l'étranger).

257. La commission d'enquête plaide en faveur d'une amélioration de l'approche européenne en ce qui concerne l'échange d'informations classifiées.

258. Les HITS en cas de contrôle à l'étranger de personnes signalées par la Belgique doivent être exploités au maximum.

#### IV.10.16. *Identification et applications biométriques*

259. Il convient de poursuivre le développement des applications biométriques si l'on souhaite éviter que les auteurs des attentats ne puissent plus être identifiés en raison de l'utilisation répétée et de plus en plus fréquente de noms d'emprunt.

La commission d'enquête préconise l'instauration de systèmes et procédures adaptés pour soutenir d'autres services en cas de doute sur l'identité.

## HOOFDSTUK V. — DE INLICHTINGENDIENSTEN EN DE AANPAK VAN HET ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME

### V.1. Inleiding

1. België kent twee inlichtingendiensten: de Veiligheid van de Staat (VSSE) als burgerlijke inlichtingendienst en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) als zijn militaire tegenhanger. Hoewel ons land een lange traditie inzake inlichtingendiensten heeft<sup>1</sup>, kwam een globaal wettelijk kader dat de werking en de bevoegdheden van beide inlichtingendiensten regelt pas tot stand vanaf de jaren negentig. Zo werd bij wet van 18 juli 1991 een onafhankelijk parlementair controleorgaan opgericht: het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Merkwaardigerwijze werd aldus een wettelijke regeling van toezicht en controle uitgewerkt ten aanzien van inlichtingendiensten die op dat moment nog niet wettelijk geregeld waren.<sup>2</sup> Dit laatste gebeurde pas door de wet van 30 november 1998, waarin de opdrachten, de organisatie en de werking van de VSSE en de ADIV werden geregeld. De zogenaamde BIM-wet van 4 februari 2010, die de wet van 30 november 1998 ingrijpend wijzigde, voerde vervolgens een brede waaier aan inlichtingenmethoden in. Deze inlichtingenmethoden werden recent verder uitgebreid en verfijnd door de wet van 30 maart 2017.

2. De samenwerking tussen beide inlichtingendiensten wordt geregeld in een protocolakkoord dat werd gesloten tussen de ministers van Justitie en Landsverdediging, waarvan de meest recente versie dateert van 2004. In de legislatuur 2003-2007 werd een specifiek statuut ontwikkeld voor de personeelsleden van de zogenaamde buitendiensten van de VSSE (*infra*, V.2.2.).

3. Vóór de wet van 4 februari 2010 bestond er in België echter geen omvattende wettelijke regeling van de bevoegdheden van de inlichtingendiensten. In het licht van het legaliteitsbeginsel<sup>3</sup> had dit tot gevolg dat de inlichtingendiensten slechts over beperkte mogelijkheden

<sup>1</sup> Voor een historisch overzicht, zie X. ROUSSEAU en D. SOMER, "Pour une histoire de la Sûreté de l'État en Belgique. Essais autour de 175 années de pénombre" in M. COOLS, K. DASSEN, R. LIBERT et P. PONSASERS (eds.), *De Staatsveiligheid. Essays over 175 jaar Veiligheid van de Staat*, Brussel, Politeia, 2005, 49-74.

<sup>2</sup> A. WINANTS, "Staatsveiligheid, strafvordering en strafproces" in VERENIGING VOOR DE VERGELIJKENDE STUDIE VAN HET RECHT VAN BELGIË EN NEDERLAND (ed.), *Preadviezen 2009*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, (195) 197.

<sup>3</sup> Art. 12 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

## CHAPITRE V. — LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXTRÉMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME

### V.1. Introduction

1. La Belgique est dotée de deux services de renseignement: la Sûreté de l'État (VSSE), service de renseignement civil, et le Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), son pendant militaire. Bien que notre pays connaisse une longue tradition en matière de services de renseignement<sup>1</sup>, un cadre légal global réglant le fonctionnement et les compétences des deux services de renseignement n'a été élaboré qu'à partir des années nonante. C'est ainsi que la loi du 18 juillet 1991 a institué un organe de contrôle parlementaire indépendant: le comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité. Il est curieux de constater qu'un régime légal de surveillance et de contrôle a été élaboré à l'égard de services de renseignement qui n'étaient à ce moment-là pas encore prévus par la loi<sup>2</sup>. Il a fallu attendre la loi du 30 novembre 1998, réglant les missions, l'organisation et le fonctionnement de la VSSE et du SGRS, pour qu'il en soit ainsi. La loi du 4 février 2010, la loi MSR, qui a radicalement modifié la loi du 30 novembre 1998, a ensuite introduit un large éventail de méthodes de renseignement. Ces méthodes de renseignement ont récemment été encore étendues et affinées par la loi du 30 mars 2017.

2. La collaboration entre les deux services de renseignement est réglée dans un protocole d'accord conclu entre les ministres de la Justice et de la Défense, dont la dernière version date de 2004. Sous la législature 2003-2007, un statut spécifique a été développé pour les membres du personnel des services dits extérieurs de la VSSE (*infra*, V.2.2.).

3. Avant la loi du 4 février 2010, les compétences des services de renseignement ne faisaient cependant l'objet d'aucune réglementation légale globale en Belgique. Il s'ensuit, à la lumière du principe de légalité<sup>3</sup>, que les services de renseignement ne disposaient

<sup>1</sup> Pour un aperçu historique, voir X. ROUSSEAU et D. SOMER, "Pour une histoire de la Sûreté de l'État en Belgique. Essais autour de 175 années de pénombre" in M. COOLS, K. DASSEN, R. LIBERT et P. PONSASERS (eds.), *De Staatsveiligheid. Essays over 175 jaar Veiligheid van de Staat*, Bruxelles, Politeia, 2005, 49-74.

<sup>2</sup> A. WINANTS, "Staatsveiligheid, strafvordering en strafproces" in VERENIGING VOOR DE VERGELIJKENDE STUDIE VAN HET RECHT VAN BELGIË EN NEDERLAND (ed.), *Preadviezen 2009*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, (195) 197.

<sup>3</sup> Art. 12 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

beschikken om gegevens in te zamelen en zij in beginsel geen enkel dwangmiddel konden toepassen. Deze situatie werd terecht als onwenselijk ervaren. Enerzijds dreigden de Belgische inlichtingendiensten meer en meer achterop te geraken ten aanzien van de buitenlandse vergelijkbare diensten die wel over vaak vergaande bevoegdheden beschikken. In de inlichtingenwereld, waar de samenwerking tussen de diensten in belangrijke mate beheerst wordt door een *quid pro quo*, kan een dergelijke achterstand nefast zijn voor de relatieve informatiepositie van een dienst. Anderzijds was het ontbreken van een uitdrukkelijke wettelijke basis voor het (heimelijk) inzamelen van informatie problematisch in het perspectief van het EVRM. In veel gevallen gaat het optreden van een inlichtingendienst immers gepaard met een inbreuk op het privéleven van burgers, zoals dat door artikel 8 EVRM wordt beschermd.

4. De opdracht van beide inlichtingendiensten bestaat in wezen uit het verzamelen en analyseren van informatie over potentiële of concrete bedreigingen voor de staatsveiligheid, waarbij de analyses of inlichtingen vervolgens worden overgemaakt aan andere overheidsinstanties die over de nodige executieve bevoegdheden beschikken om op een gepaste wijze te reageren op de bedreigingen. In tegenstelling tot bepaalde buitenlandse zogenaamde offensieve inlichtingendiensten, dienen de VSSE en de ADIV te worden beschouwd als defensieve diensten, die zich richten op de verdediging van het land tegen een aantal bedreigingen, maar zelf niet bevoegd zijn om de vereiste maatregelen te nemen.

5. In dit hoofdstuk wordt vooreerst ingegaan op de vaststellingen die de onderzoekscommissie heeft gedaan met betrekking tot de organisatie en het functioneren van de VSSE en de ADIV (*infra*, V.2 en V.3) enerzijds en hun onderlinge samenwerking (*infra*, V.4) anderzijds. Vervolgens wordt de doorstroming van informatie van de inlichtingendiensten naar de gerechtelijke overheden geanalyseerd (*infra*, V.5), waarbij ook de samenloop tussen een inlichtingenonderzoek en een strafrechtelijk onderzoek aan bod komt (*infra*, V.6). Tot slot wordt aandacht besteed aan de Cel voor financiële informatieverwerking (*infra*, V.7). Hoewel deze *financial intelligence unit* geen inlichtingendienst is, vertoont haar werking wel raakpunten met deze van de inlichtingendiensten.

que de possibilités limitées pour recueillir des données et qu'en principe, ils ne pouvaient recourir à aucun moyen de contrainte. Cette situation a été ressentie, à raison, comme une injustice. D'une part, les services de renseignement belges risquaient de plus en plus de se faire distancer par les services étrangers similaires, qui disposent quant à eux souvent de compétences étendues. Dans le monde du renseignement, où la collaboration entre les services est largement dominée par la contre-prestation, un tel retard peut être néfaste pour la position d'information relative d'un service. D'autre part, l'absence de base légale explicite pour le recueil (secret) d'informations posait problème au regard de la CEDH. L'intervention d'un service de renseignement emporte en effet dans de nombreux cas une atteinte à la vie privée des citoyens, telle qu'elle est protégée par l'article 8 de la CEDH.

4. La mission des deux services de renseignement consiste à rechercher et analyser des informations relatives aux menaces potentielles ou concrètes pesant sur la sûreté de l'État, les analyses ou renseignements étant ensuite transmis à d'autres instances publiques qui disposent des compétences exécutives requises pour réagir de manière appropriée aux menaces. À l'inverse de certains services de renseignement étrangers dits offensifs, la VSSE et le SGRS doivent être considérés comme des services défensifs, qui se concentrent sur la défense du pays contre un certain nombre de menaces, mais ne sont pas eux-mêmes compétents pour prendre les mesures requises.

5. Le présent chapitre s'attarde tout d'abord sur les constatations de la commission d'enquête quant à l'organisation et au fonctionnement de la VSSE et du SGRS (*infra*, V.2 et V.3) d'une part, et à leur coopération mutuelle (*infra*, V.4). L'analyse porte ensuite sur la communication des informations des services de renseignement aux autorités judiciaires (*infra*, V.5) et s'intéresse également au concours entre l'enquête de renseignement et l'enquête pénale (*infra*, V.6). Enfin, l'attention se porte sur la Cellule de traitement des informations financières (*infra*, V.7). Bien que cette cellule de renseignement financier ne soit pas un service de renseignement, son fonctionnement présente toutefois des similitudes avec celui des services de renseignement.

## V.2. De Veiligheid van de Staat (VSSE)

### V.2.1. De opdrachten van de VSSE, het institutioneel kader en het beleid

6. De belangrijkste opdracht van de VSSE bestaat uit het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die de veiligheid van België bedreigt of zou kunnen bedreigen. Deze algemene inlichtingenopdracht wordt in artikel 7, 1°, van de wet van 30 november 1998 geconcretiseerd aan de hand van drie domeinen. Aldus richt de VSSE zich op het vrijwaren van (a) de inwendige veiligheid van de Belgische Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde; (b) de uitwendige veiligheid van de Belgische Staat en de internationale betrekkingen van België; en (c) het wetenschappelijk of economisch potentieel.<sup>4</sup> Zowel concrete dreigingen als eventuele potentiële dreigingen kunnen het voorwerp uitmaken van een inlichtingenonderzoek. De VSSE richt zich immers op alle activiteiten die de genoemde aandachtsgebieden bedreigen of zouden kunnen bedreigen. Krachtens artikel 8, 1° van de wet van 30 november 1998 gaat het om elke individuele of collectieve activiteit ontplooid in België of vanuit het buitenland die verband kan houden met spionage, inmenging, terrorisme, extremisme, proliferatie, schadelijke sektarische organisaties of criminele organisaties.<sup>5</sup>

7. Als burgerlijke inlichtingendienst vervult de Veiligheid van de Staat, die geleid wordt door een administrateur-generaal en zijn adjunct<sup>6</sup>, zijn opdrachten onder het gezag van de minister van Justitie en overeenkomstig de richtlijnen van de Nationale Veiligheidsraad.<sup>7</sup> De minister van Justitie is tevens belast met de organisatie en het algemeen bestuur van de VSSE.<sup>8</sup> De minister van Binnenlandse Zaken beschikt echter over een vorderingsrecht ten aanzien van de VSSE met betrekking tot de uitvoering van de opdrachten die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde

<sup>4</sup> Deze drie aandachtsgebieden worden aangevuld met een open restcategorie. Zo kan de Koning, op voorstel van de Nationale Veiligheidsraad, andere fundamentele belangen van het land definiëren als aandachtsgebied voor de Veiligheid van de Staat. Tot nog toe werd van deze mogelijkheid echter geen gebruik gemaakt.

<sup>5</sup> Met betrekking tot dit laatste aspect dient wel te worden aangestipt dat de VSSE zich uitsluitend kan richten op criminele organisaties die hetzij wezenlijk betrekking hebben op spionage, inmenging, terrorisme, extremisme, proliferatie of schadelijke sektarische organisaties, hetzij destabiliserende gevolgen kunnen hebben op het politieke of sociaal-economische vlak.

<sup>6</sup> Art. 2 van het koninklijk besluit van 5 december 2006 betreffende het algemeen bestuur en de ondersteuningscel van de Veiligheid van de Staat.

<sup>7</sup> Art. 4 en art. 5, § 1, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

<sup>8</sup> Art. 5, § 3, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

## V.2. La Sûreté de l'État (VSSE)

### V.2.1. Les missions de la VSSE, le cadre institutionnel et la politique

6. La principale mission de la VSSE consiste à rechercher, analyser et traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de la Belgique. Cette mission générale de renseignement se concrétise, à l'article 7, 1°, de la loi du 30 novembre 1998 dans trois domaines. La VSSE a ainsi pour mission de sauvegarder (a) la sûreté intérieure de l'État et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, (b) la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales, et (c) le potentiel scientifique ou économique.<sup>4</sup> Tant les menaces concrètes que les menaces potentielles peuvent faire l'objet d'une enquête de renseignement. La VSSE vise en effet toutes les activités qui menacent ou pourraient menacer les domaines d'action précités. Conformément à l'article 8, 1°, de la loi du 30 novembre 1998, cela concerne toute activité, individuelle ou collective, déployée en Belgique ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles ou les organisations criminelles.<sup>5</sup>

7. En tant que service civil de renseignement, la Sûreté de l'État, qui est dirigée par un administrateur général et son adjoint<sup>6</sup>, remplit ses missions sous l'autorité du ministre de la Justice et conformément aux directives du Conseil national de sécurité.<sup>7</sup> Le ministre de la Justice est également chargé de l'organisation et de l'administration générale de la VSSE.<sup>8</sup> Le ministre de l'Intérieur dispose toutefois d'un droit de réquisition envers la VSSE en ce qui concerne l'exécution des missions lorsqu'elles ont trait au maintien de l'ordre public et à la protection des personnes. Dans ce cas,

<sup>4</sup> Ces trois domaines d'action sont complétés par une catégorie résiduaire ouverte. C'est ainsi que, sur proposition du Conseil national de sécurité, le Roi peut définir d'autres intérêts fondamentaux comme domaine d'action de la Sûreté de l'État. Jusqu'à présent, il n'a jamais été fait usage de cette possibilité.

<sup>5</sup> S'agissant de ce dernier point, il est à noter que la VSSE peut uniquement viser les organisations criminelles qui ou bien se rapportent intrinsèquement à l'espionnage, à l'ingérence, au terrorisme, à l'extrémisme, à la prolifération, aux organisations sectaires nuisibles, ou bien qui peuvent avoir des conséquences déstabilisantes sur le plan politique ou socio-économique.

<sup>6</sup> Art. 2 de l'arrêté royal relatif à l'administration générale et à la cellule d'appui de la Sûreté de l'État.

<sup>7</sup> Art. 4 et art. 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>8</sup> Art. 5, § 3, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

en de bescherming van personen. In dat geval oefent de minister van Binnenlandse Zaken dus het gezag uit over de VSSE.<sup>9</sup> Daarenboven wordt de minister van Binnenlandse Zaken betrokken bij het beheer van de VSSE, voor zover het althans gaat over aspecten die een rechtstreekse invloed hebben op de uitvoering van de genoemde opdrachten.<sup>10</sup>

8. De administrateur-generaal van de VSSE en zijn adjunct zijn verantwoordelijk voor de uitwerking en de uitvoering van een vierjaarlijks strategisch plan dat de prioriteiten bepaalt en de operationele strategieën vaststelt om deze prioriteiten uit te voeren. Dit strategisch plan wordt geconcretiseerd via jaarlijkse actieplannen, die ter goedkeuring aan de minister van Justitie moeten worden voorgelegd. Deze actieplannen schetsen niet alleen de strategische doelstellingen, maar bevatten onder meer ook een ontwerp van personeelsplan en een raming van de budgettaire noden. De minister van Justitie legt zowel het vierjaarlijks strategisch plan als de jaarlijkse actieplannen voor aan de Nationale Veiligheidsraad.<sup>11</sup> Het is immers de Nationale Veiligheidsraad die het algemeen inlichtingen- en veiligheidsbeleid bepaalt, de coördinatie ervan verzekert en de prioriteiten voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vaststelt.<sup>12</sup> Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat de Nationale Veiligheidsraad werd opgericht bij Koninklijk besluit van 28 januari 2015. Voordien werden de genoemde opdrachten uitgevoerd door het Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid, dat was opgericht bij Koninklijk Besluit van 21 juni 1996.

9. De vierjaarlijkse beleidscyclus laat de VSSE toe om op middellange en lange termijn te werken, waarbij zo goed als mogelijk geanticipeerd wordt op te verwachten ontwikkelingen en niet louter punctueel wordt gereageerd op crisissen. Voormalig administrateur-generaal A. Winants wees er evenwel op dat dit (middel)langetermijnperspectief wordt bemoeilijkt door “*het grote gebrek aan een inlichtingencultuur in België*”, dat onder meer tot uiting komt in een gebrek aan politieke belangstelling voor de inlichtingendiensten. Gedurende zijn ambtsperiode (2006-2014) werden de prioriteiten inzake het inlichtingenwerk volgens hem *de facto* door de VSSE zelf bepaald, waarbij het toenmalige Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid zich in wezen beperkte tot

le ministre de l'Intérieur exerce donc l'autorité sur la VSSE.<sup>9</sup> En outre, le ministre de l'Intérieur est associé à l'administration de la VSSE, pour autant qu'il s'agisse d'aspects qui ont une influence directe sur l'exécution des missions précitées.<sup>10</sup>

8. L'administrateur général de la VSSE et son adjoint sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan stratégique quadriennal qui détermine les priorités et les stratégies opérationnelles pour mettre en œuvre ces priorités. Ce plan stratégique est concrétisé par des plans d'actions annuels qui doivent être soumis pour approbation au ministre de la Justice. Ces plans d'action non seulement fixent les objectifs stratégiques, mais contiennent aussi notamment un projet de plan du personnel et une estimation des besoins en matière budgétaire. Le ministre de la Justice soumet le plan stratégique quadriennal et les plans d'actions annuels au Conseil national de sécurité.<sup>11</sup> Il appartient en effet au Conseil national de sécurité d'établir la politique générale du renseignement et de la sécurité, d'en assurer la coordination, et de déterminer les priorités des services de renseignement et de la sécurité.<sup>12</sup> À cet égard, il faut garder à l'esprit que le Conseil national de sécurité a été créé par l'arrêté royal du 28 janvier 2015. Auparavant, les missions précitées étaient exécutées par le Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité qui a été créé par l'arrêté royal du 21 juin 1996.

9. Le cycle de politique quadriennal permet à la VSSE de travailler à moyen et à long terme, donc d'anticiper le mieux possible les évolutions prévisibles et de ne pas réagir de façon purement ponctuelle face aux crises. M. A. Winants, l'ancien administrateur général, a cependant souligné que cette perspective à (moyen et) long terme est rendue compliquée par “*le manque criant d'une culture du renseignement en Belgique*”, qui se manifeste notamment par l'absence d'intérêt politique pour les services de renseignement. Selon lui, durant son mandat (2006-2014), les priorités en matière de renseignement étaient *de facto* fixées par la VSSE elle-même, l'ancien Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité se contentant essentiellement de

<sup>9</sup> Art. 5, § 2, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

<sup>10</sup> Zie art. 6 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

<sup>11</sup> Art. 2 en art. 3 van het koninklijk besluit van 5 december 2006 betreffende het algemeen bestuur en de ondersteuningscel van de Veiligheid van de Staat.

<sup>12</sup> Art. 3 van het koninklijk besluit van 28 januari 2015 tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad.

<sup>9</sup> Art. 5, § 2, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>10</sup> Voir art. 6 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>11</sup> Art. 2 et art. 3 de l'arrêté royal du 5 décembre 2006 relatif à l'administration générale et à la cellule d'appui de la Sûreté de l'État.

<sup>12</sup> Art. 3 de l'arrêté royal du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité.

de goedkeuring ervan, zonder fundamenteel debat.<sup>13</sup> Deze stelling moet volgens de onderzoekscommissie worden genuanceerd. In 2006 keurde het Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid immers het Actieplan Radicalisme goed, waarbij de toenmalige Antiterroristische Gemengde Groep werd aangeduid als verantwoordelijke voor de uitvoering ervan.<sup>14</sup> De onderzoekscommissie merkt hierbij op dat de uitvoering van dit actieplan slechts zeer geleidelijk verliep.

10. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de huidige administrateur-generaal J. Raes de samenwerking op strategisch vlak tussen de VSSE en de Nationale Veiligheidsraad, bijgestaan door het Strategisch Comité voor inlichting en veiligheid enerzijds en het Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid anderzijds, als goed bestempelt. Hij wees erop dat binnen deze gremia in alle openheid wordt getracht om tot een verantwoorde prioriteitenstelling te komen, rekening houdend met de relatief beperkte middelen van de VSSE.<sup>15</sup> De reële meerwaarde van de Nationale Veiligheidsraad wordt bevestigd door procureur-generaal Delmulle, die benadrukt dat dit overlegorgaan op interdisciplinaire wijze vormgeeft aan een coherente en gecoördineerde aanpak van het terrorisme, waarbij een synergie tussen de gerechtelijke en bestuurlijke overheden – en de van deze overheden afhangelende diensten – wordt gewaarborgd.<sup>16</sup>

11. De onderzoekscommissie tekent hier wel bij aan dat de Nationale Veiligheidsraad vooralsnog geen omvattend en geïntegreerd inlichtingbeleid heeft uitgewerkt. Het onder dit orgaan ressorterend zogenaamd Platform 5 is inmiddels in uitvoering van het Regeerakkoord van 9 oktober 2014 wel gestart met een Project Nationaal Strategisch Plan voor Inlichtingen. Onder leiding van de VSSE wordt aldus getracht om een “*meerjareninlichtingenstuurplan*” voor de beide inlichtingendiensten te ontwikkelen. In dit kader wordt tevens onderzocht op welke wijze de samenwerking tussen beide inlichtingendiensten kan worden versterkt, waarbij wordt uitgegaan van een maximale complementariteit.<sup>17</sup>

les approuver sans débat de fond.<sup>13</sup> La commission d'enquête estime que cette affirmation doit être nuancée. En 2006, le Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité a en effet approuvé le Plan d'action radicalisme dans lequel l'ancien Groupe Interforces Antiterroriste était désigné comme responsable de sa mise en œuvre.<sup>14</sup> La commission d'enquête relève en l'occurrence que ledit plan d'action n'a été exécuté que très progressivement.

10. La commission d'enquête a constaté que l'actuel administrateur général, M. J. Raes, qualifie de bonne la collaboration sur le plan stratégique entre la VSSE et le Conseil national de sécurité, assistés par le Comité stratégique du renseignement et de la sécurité, d'une part, et par le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, d'autre part. Il a souligné que l'on essaie de fixer les priorités de manière responsable et en toute transparence au sein de ces instances, compte tenu des moyens relativement limités de la VSSE.<sup>15</sup> La plus-value réelle du Conseil national de sécurité est confirmée par M. Delmulle, procureur général, qui insiste sur le fait que cet organe de concertation concrétise de manière interdisciplinaire une approche cohérente et coordonnée du terrorisme, dans le cadre de laquelle une synergie est garantie entre les autorités judiciaires et administratives – et les services qui en dépendent.<sup>16</sup>

11. La commission d'enquête souligne toutefois à cet égard que le Conseil national de sécurité n'a pas encore, pour l'heure, élaboré de politique globale et intégrée en matière de renseignement. Entre-temps, la “Plate-forme 5”, qui dépend de cet organe, a en revanche commencé à élaborer un projet de plan stratégique national en matière de renseignement, en exécution de l'Accord de gouvernement du 9 octobre 2014. L'idée est donc de développer, sous la houlette de la VSSE, un “*plan directeur pluriannuel du renseignement*” pour les deux services de renseignement. Ce sera également l'occasion d'examiner comment renforcer la coopération entre les deux services, l'objectif de départ étant d'atteindre une complémentarité maximale.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 19 oktober 2016, 2 en 6-8.

<sup>14</sup> Zie *Het Actieplan Radicalisme*, 11 december 2015, 3.

<sup>15</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 21, 29 en 35.

<sup>16</sup> J. DELMULLE, *Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen*, september 2016, 4.

<sup>17</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 7 en 10.

<sup>13</sup> Audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la Sécurité de l'État, 19 octobre 2016, 2 et 6-8.

<sup>14</sup> Voir *Le Plan d'Action Radicalisme*, 11 décembre 2015, 3.

<sup>15</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 21, 29 et 35.

<sup>16</sup> J. DELMULLE, *Note à l'attention de la commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes*, septembre 2016, 4.

<sup>17</sup> Audition du lieutenant-général Eddy Testelmans, chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 7 et 10.

### V.2.2. De interne organisatie en het budget van de VSSE

12. Op het vlak van de interne organisatie wordt de VSSE gekenmerkt door een tweedeling tussen de operationele diensten – de zogenaamde buitendiensten of collecte-eenheden –, bestaande uit de commissarissen en inspecteurs die op het terrein informatie verzamelen enerzijds en de analysediensten – de binnendiensten – die belast zijn met de verwerking van de ruwe informatie tot inlichtingen anderzijds.<sup>18</sup> Deze tweedeling tussen operaties en analyse is eigen aan alle inlichtingendiensten. De door de buitendiensten ingewonnen ruwe, onbewerkte informatie moet aldus door middel van analyse en het kruisen met andere bronnen worden verrijkt tot volwaardige inlichtingen, die vervolgens ter beschikking worden gesteld van de regering, administratieve en gerechtelijke overheden, het OCAD en desgevallend buitenlandse inlichtingendiensten. Hierbij moet worden aangestipt dat de analysediensten centraal te Brussel gevestigd zijn, terwijl de collecte-eenheden zowel te Brussel als op provinciaal niveau opereren. De VSSE beschikt aldus over zeven provincieposten.<sup>19</sup>

13. Waar het personeel van de binnendiensten onder het statuut van het Rijkspersoneel (statuut-Camu) valt, genieten de personeelsleden van de buitendiensten een specifiek statuut dat op het vlak van verloning en loopbaanperspectief gunstiger is.<sup>20</sup> De onderzoekscommissie wijst erop dat dit verschil in statuut niet alleen een modern en soepel personeelsbeheer binnen de VSSE bemoeilijkt, doch ook met zich brengt dat personeelsleden van de analysedienst wensen te muteren naar de buitendiensten en er aldus op centraal niveau sprake is van een vorm van *brain drain*. De administrateur-generaal van de VSSE gaf in dit verband aan dat de personeelsleden van de militaire veiligheidsdienst en het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) elk ook nog eens over een eigen statuut beschikken, wat de zaak nog complexer maakt. Hij pleitte dan ook voor de ontwikkeling van een eenheidsstatuut voor alle leden van de inlichtingendiensten en het OCAD. Met betrekking tot de VSSE heeft de minister van Justitie overigens reeds aan de administrateur-generaal gevraagd om, in overleg met de vakorganisaties, “goed

<sup>18</sup> Daarnaast zijn er de omkaderende algemene diensten, die instaan voor de algemene ondersteuning van de VSSE en onder meer de juridische dienst, de ICT-afdeling, de vertaaldienst, de boekhouding en de aankoopdienst omvatten.

<sup>19</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 2-4.

<sup>20</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 4 en 19; Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 19 oktober 2016, 2; Hoorzitting met de minister van Justitie, 19 december 2016, 21.

### V.2.2. L'organisation interne et le budget de la VSSE

12. Sur le plan de l'organisation interne, la VSSE est caractérisée par une bipartition comprenant, d'une part, des services opérationnels – dits “services extérieurs” ou “unités de collecte” –, qui se composent des commissaires et inspecteurs qui récoltent des informations sur le terrain, et, d'autre part, les services d'analyse – dits “services intérieurs” –, qui sont chargés de traiter les données brutes et de les convertir en informations.<sup>18</sup> Cette articulation entre opérations et analyse est propre à tous les services de renseignement. Les informations brutes, non traitées, récoltées par les services extérieurs doivent donc, par le biais de l'analyse et du croisement avec d'autres sources, être enrichies pour devenir des informations à part entière, qui sont ensuite mises à la disposition du gouvernement, des autorités administratives et judiciaires, de l'OCAM et, le cas échéant, de services de renseignement étrangers. Il faut souligner à cet égard que les services d'analyse sont centralisés à Bruxelles, tandis que les unités de collecte opèrent tant à Bruxelles qu'au niveau provincial. La VSSE dispose ainsi de sept postes provinciaux.<sup>19</sup>

13. Alors que le personnel des services intérieurs relève du statut des agents de l'État (statut Camu), les membres du personnel des services étrangers bénéficient d'un statut spécifique plus avantageux en termes de rémunération et de perspectives de carrière.<sup>20</sup> La commission d'enquête souligne que cette différence de statut complique non seulement une gestion du personnel souple et moderne au sein de la VSSE, mais implique aussi que le personnel du service d'analyse souhaite être muté vers les services extérieurs, si bien qu'il est question, au niveau central, d'une forme de “fuite des cerveaux”. L'administrateur général de la VSSE a indiqué, à cet égard, que les membres du personnel du service de sécurité militaire et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) ont aussi des statuts différents, ce qui rend les choses encore plus compliquées. Il a donc préconisé l'élaboration d'un statut unique pour tous les membres des services de renseignement et pour l'OCAM. En ce qui concerne la VSSE, le ministre a du reste déjà demandé à l'administrateur général d'envisager sérieusement, en

<sup>18</sup> Il y a encore les services généraux d'encadrement, qui sont chargés de l'administration générale de la VSSE et qui comprennent notamment le service juridique, le service informatique, le service de traduction, la comptabilité et le service des achats.

<sup>19</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 2-4.

<sup>20</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 4 et 19; audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la Sûreté de l'État, 19 octobre 2016, 2; Audition du ministre de la Justice, 19 décembre 2016, 21.

na te denken over het naar elkaar toegroeien van de verschillende statuten".<sup>21</sup> Hierbij wordt gestreefd naar een eengemaakt administratief en financieel statuut voor alle medewerkers van de VSSE, waarbij dit statuut daarenboven concurrentieel dient te zijn met het personeelsstatuut van vergelijkbare overheidsinstanties.<sup>22</sup>

14. Het personeelbestand van de VSSE vertoont sinds 2008<sup>23</sup> een aantal fluctuaties. Waar de dienst in 2008 nog beschikte over 633 voltijdse equivalenten en dit tot 2012 min of meer stabiel bleef, daalde het aantal voltijdse equivalenten in 2013 tot 565, in 2014 tot 558 en in 2015 tot 554. Sindsdien is er opnieuw een stijgende beweging. Aldus beschikte de VSSE in 2016 over 574 FTE's en gaat het in 2017 om 602 FTE's. Ter vergelijking gaf administrateur-generaal J. Raes aan dat de Deense inlichtingendienst over meer personeelsleden beschikt dan de VSSE, terwijl het bevolkingsaantal in Denemarken zowat de helft van België bedraagt en Denemarken als perifere regio in Europa minder met terrorisme wordt geconfronteerd.<sup>24</sup> Daarnaast kan worden gewezen op de Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), die circa 1 300 personeelsleden telt.<sup>25</sup>

15. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de Syrië-crisis een belangrijke impact heeft gehad op de werking van de VSSE, waarbij de in- en uitgaande informatiestromen en het aantal ingezette bijzondere inlichtingenmethoden aanzienlijk toenamen, terwijl dit niet werd opgevangen door een numerieke versterking van de dienst. Aldus diende noodoplossingen te worden toegepast: het opbouwen van overuren en een heroriëntering van medewerkers door interne verschuivingen, wat echter de opvolging van andere fenomenen in het gedrang dreigt te brengen.<sup>26</sup> In de periode van het ontstaan van de problematiek van de *foreign terrorist fighters* – i.e. in 2012 – werd de VSSE daarenboven geconfronteerd met lineaire besparingen, die op dat moment golden voor alle departementen van de federale overheid.<sup>27</sup>

concertation avec les syndicats, le rapprochement des différents statuts.<sup>21</sup> Sur ce plan, l'objectif est d'aboutir à un statut administratif et financier unifié pour tous les collaborateurs de la VSSE, statut qui doit par ailleurs être concurrentiel par rapport au statut du personnel des instances publiques comparables.<sup>22</sup>

14. L'effectif de la VSSE connaît un certain nombre de fluctuations depuis 2008<sup>23</sup>. Alors qu'en 2008, le service occupait encore 633 équivalents temps plein, effectif resté relativement stable jusqu'en 2012, le nombre d'équivalents temps plein est tombé à 565 en 2013, à 558 en 2014 et à 554 en 2015. Depuis, l'évolution est repartie à la hausse. C'est ainsi qu'en 2016, la VSSE disposait de 574 ETP et qu'en 2017, ils sont au nombre de 602. À titre de comparaison, l'administrateur général J. Raes a indiqué que le service de renseignement danois disposait d'effectifs plus nombreux que ceux de la VSSE, alors que la population du Danemark est environ deux fois moins nombreuse que celle de la Belgique et que ce pays, situé à la périphérie de l'Europe, est moins confronté au terrorisme.<sup>24</sup> On pourrait aussi citer l'exemple du *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* (AIVD) néerlandais, qui emploie environ 1 300 personnes.<sup>25</sup>

15. La commission d'enquête a constaté que la crise en Syrie a eu un impact important sur le fonctionnement de la VSSE, avec une forte augmentation des flux d'informations entrants et sortants et du nombre de méthodes particulières de renseignement mises en œuvre, qui n'a pas été absorbée par un renforcement numérique du service. Des solutions de fortune ont ainsi dû être mises en place: heures supplémentaires et réorientation des collaborateurs par le biais de glissements internes, ce qui risque toutefois de compromettre le suivi d'autres phénomènes.<sup>26</sup> De plus, au moment de l'apparition de la question des *foreign terrorist fighters* – c'est-à-dire en 2012 –, la VSSE était confrontée à des économies linéaires qui touchaient à l'époque l'ensemble des départements de l'autorité fédérale.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 19.

<sup>22</sup> *Werknota van de minister van Justitie voor de parlementaire onderzoekscommissie*, december 2016, 7.

<sup>23</sup> *In dat jaar was er de wereldwijde bankencrisis, die ook voor ons land een belangrijke impact had op het overheidsbudget. In de bijlagen bij dit rapport worden echter ook de nodige cijfergegevens verstrekt voor de voorgaande jaren.*

<sup>24</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 4-5.

<sup>25</sup> <https://www.aivd.nl/onderwerpen/werken-bij-de-aivd/vraag-en-antwoord/hoeveel-mensen-werken-er-bij-de-aivd>.

<sup>26</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2015*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 24. Zie ook Hoorzitting over het luik "veiligheidsarchitectuur" met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 29.

<sup>27</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 5.

<sup>21</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 19.

<sup>22</sup> *Note de travail du ministre de la Justice pour la commission d'enquête parlementaire*, décembre 2016, 7.

<sup>23</sup> *Cette année-là, il y a eu la crise bancaire mondiale, qui a également eu un impact important sur le budget de l'État dans notre pays. Dans les annexes au présent rapport on trouvera cependant aussi les statistiques relatives aux années antérieures.*

<sup>24</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 4-5.

<sup>25</sup> <https://www.aivd.nl/onderwerpen/werken-bij-de-aivd/vraag-en-antwoord/hoeveel-mensen-werken-er-bij-de-aivd>.

<sup>26</sup> COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2015*, Anvers, Intersentia, 2016, 24. Voir également l'audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, relative au volet "architecture de la sécurité", 5 octobre 2016, 29.

<sup>27</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 5.



16. Waar het budget van de VSSE in 2008 41 097 000 euro bedroeg, steeg het in 2009 tot 47 654 101 euro. Na een lichte daling in 2010 steeg het budget opnieuw in 2011 en 2012. In dat laatste jaar beschikte de VSSE aldus over 47 742 887 euro. In 2013 was er evenwel een aanzienlijke daling tot 44 142 825 euro. Sindsdien steeg het budget opnieuw tot 45 715 000 euro (in 2014) en 50 501 141 euro (in 2015). In 2016 beschikte de dienst over 49 463 247 euro, terwijl het budget in 2017 slechts 45 449 315 euro bedroeg. Deze laatste daling is echter grotendeels het gevolg van de overheveling naar de federale politie van 46 medewerkers die belast waren met persoonsprotectie en dus geen inlichtingenwerk deden. Deze 46 medewerkers zijn niet meegeteld in de hoger aangegeven 602 voltijdse equivalenten.<sup>28</sup> Het dient dan ook te worden benadrukt dat de werkingsmiddelen van de VSSE in 2016 toenamen. Van de 400 miljoen euro die de regering heeft uitgetrokken voor de versterking van de strijd tegen het terrorisme is 7,3 miljoen euro voorzien voor de VSSE. Op 1 oktober 2016 was hiervan echter wel nog maar 1,7 miljoen euro daadwerkelijk aan de VSSE toegekend. Hoewel de regering dus inspanningen doet om de VSSE te versterken, benadrukte administrateur-generaal J. Raes dat het budget van de VSSE overeenstemt met (slechts) 0,073 % van de totale overheidsuitgaven in België. Hij bepleitte dan ook een groeipad, waarbij op termijn een verdubbeling van het aantal personeelsleden bij de VSSE gerealiseerd zou moeten worden.<sup>29</sup> Dit pleidooi werd onderschreven door voormalig administrateur-generaal A. Winants, die daarenboven ook op zijn minst een verdubbeling van het budget noodzakelijk acht.<sup>30</sup>

### V.2.3. De rol van de VSSE bij de bestrijding van het (islamistisch) terrorisme

17. In de nasleep van de terroristische aanslagen waarmee de Verenigde Staten op 11 september 2001 werden geconfronteerd, ontstond bij de Belgische overheid vrij snel het besef dat het islamistisch terrorisme ook voor ons land – en voor andere Europese lidstaten – een bedreiging kon vormen. Zowel de inlichtingendiensten, de toenmalige Antiterroristische Gemengde Groep, als het Comité I waren zich van deze dreiging bewust. Op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken werden in 2002 binnen het Crisiscentrum twee werkgroepen opgericht die belast werden met de uitwerking van een

<sup>28</sup> De omkadering van de persoonsprotectie was toevertrouwd aan 22 inspecteurs, die niet naar de federale politie zijn overgegaan. Zij krijgen binnen de VSSE een bijkomende vorming die hen moet toelaten om inlichtingenwerk te vervullen.

<sup>29</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 4-5, 20 en 25-26.

<sup>30</sup> Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 19 oktober 2016, 6.

16. Le budget de la VSSE, qui s'élevait à 41 097 000 euros en 2008, est passé à 47 654 101 euros en 2009. Après une légère baisse observée en 2010, il a de nouveau augmenté en 2011 et 2012. Au cours de cette dernière année, la VSSE disposait ainsi de 47 742 887 euros. En 2013, le budget a toutefois connu une baisse sensible, tombant à 44 142 825 euros. Il a de nouveau augmenté depuis lors jusqu' à 45 715 000 euros (en 2014) et 50 501 141 euros (en 2015). En 2016, le service disposait de 49 463 247 euros, alors que le budget de 2017 ne représentait que 45 449 315 euros. Cette dernière baisse est toutefois due en grande partie au transfert vers la police fédérale de 46 collaborateurs qui étaient chargés de la protection de personnes et qui ne faisaient donc pas du travail de renseignement. Ces 46 collaborateurs ne sont comptés parmi les 602 équivalents temps plein susmentionnés<sup>28</sup>. Il convient donc de souligner que les moyens de fonctionnement de la VSSE ont augmenté en 2016. Sur les 400 millions d'euros que le gouvernement a libérés en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme, un montant de 7,3 millions d'euros est prévu pour la VSSE. Le 1<sup>er</sup> octobre 2016, seul un montant d'1,7 million d'euros lui avait cependant déjà été octroyé effectivement. Bien que le gouvernement fournisse des efforts pour renforcer la VSSE, l'administrateur général J. Raes a souligné que le budget de celle-ci correspond à 0,073 % (seulement) du total des dépenses publiques exposées en Belgique. Il a dès lors plaidé pour une trajectoire de croissance prévoyant à terme un doublement des effectifs de la VSSE<sup>29</sup>. Ce plaidoyer est soutenu par l'ancien administrateur général A. Winants, qui juge en outre indispensable de doubler à tout le moins le budget.<sup>30</sup>

### V.2.3. Le rôle de la VSSE dans la lutte contre le terrorisme (islamiste)

17. Dans la foulée des attentats terroristes qui ont frappé les États-Unis le 11 septembre 2001, les autorités belges ont assez rapidement pris conscience de la menace potentielle que le terrorisme islamiste représentait également pour notre pays – et pour les autres États membres de l'Union européenne. Tant les services de renseignement, le Groupe interforces antiterroriste de l'époque, que le Comité R avaient conscience de cette menace. À la demande du ministre de l'Intérieur, en 2002, deux groupes de travail ont été mis sur pied au sein du Centre de crise avec pour mission d'élaborer un

<sup>28</sup> L'encadrement de la protection des personnes était confié à 22 inspecteurs, qui n'ont pas été transférés à la police fédérale et qui reçoivent au sein de la VSSE une formation complémentaire destinée à leur permettre de remplir des missions de renseignement.

<sup>29</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 4-5, 20 et 25-26.

<sup>30</sup> Audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la Sûreté de l'État, 19 octobre 2016, 6.

actieplan. Eind 2002 resulteerde dit in het zogenaamde Plan M (Moskeeën), dat vervolgens verder werd uitgewerkt in een meer omvattend Actieplan Radicalisme (Plan R), dat uiteindelijk in 2006 werd goedgekeurd door het toenmalige Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid (*supra*, V.2.1.). In dit reeds in hoofdstuk II besproken Actieplan werd niet alleen aandacht besteed aan “specifieke vectoren van radicalisering”, doch werden tevens maatregelen op preventief, proactief en reactief vlak vooropgesteld, waarbij de organisatie van de informatief flux tussen alle betrokken diensten een centraal aandachtspunt was.<sup>31</sup>

18. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de VSSE sindsdien tot op zekere hoogte aandacht heeft besteed aan het fenomeen van het islamistisch terrorisme. Waar de VSSE reeds in de jaren negentig van de twintigste eeuw waarschuwde voor de opkomst van het salafisme en van het soennitische en het sjii-tische extremisme<sup>32</sup>, werd vanaf 2001 gefocust op het probleem van de Iraakse en Afghaanse *filières*, die in 2005-2006 een van de prioriteiten van de dienst werden. De VSSE was zich immers bewust van het risico dat de betrokken personen naar België zouden terugkeren en in ons land netwerken zouden kunnen oprichten.<sup>33</sup> In 2009 maakte de VSSE een geclassificeerde fenomeenanalyse over het islamistisch extremisme aan de regering over. In 2012 bezorgde de VSSE aan de regering meerdere nota's, die met name betrekking hadden op het fenomeen van Sharia4Belgium, op het islamistisch extremisme en salafisme en op het gewapend conflict in Syrië, de uit België vertrekkende Syriëstrijders en de zogenaamde “*Filières Syriennes*”. Al deze nota's bevatten een uitgebreide fenomeenanalyse, waarbij doorgaans ook maatregelen worden voorgesteld.<sup>34</sup>

19. De onderzoekscommissie benadrukt wel dat al deze nota's aanvankelijk weinig implicaties hebben gehad voor de organisatie en werkwijze van de VSSE. Zo stelde de huidige administrateur-generaal bij zijn aantreden – op 1 april 2014 – vast dat er liefst 30 prioriteiten waren, *i.e.* “ongeveer evenveel als er opdrachten zijn in de wet van 1998”.<sup>35</sup> Dit betekent derhalve dat de bestrijding van het islamistisch terrorisme op dat moment geen daadwerkelijk speerpunt in het beleid van de VSSE was. Daarbij moet wel worden aangestipt dat de VSSE tot op zekere hoogte ook werd geconfronteerd met een gebrek aan maatschappelijke en politieke interesse.

plan d'action. Fin 2002, leurs travaux ont débouché sur le “Plan M” (Mosquées), qui par la suite a été développé en un plan plus global, le Plan d'action radicalisme (Plan R), qui a finalement été approuvé en 2006 par le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité de l'époque (*supra*, V.2.1.). Ce Plan d'action, déjà examiné au chapitre II, se focalisait non seulement sur les “différents vecteurs de radicalisation” mais aussi sur des mesures préventives, proactives et réactives, l'organisation du flux d'information entre les services concernés constituant une composante essentielle de ce plan.<sup>31</sup>

18. La commission d'enquête a constaté que la VSSE a depuis lors accordé une certaine attention au phénomène du terrorisme islamiste. Alors que dans les années 1990 déjà la VSSE mettait en garde contre la montée du salafisme ainsi que des extrémismes sunnite et chiite<sup>32</sup>, à partir de 2001 son attention s'est focalisée sur le problème des filières irakiennes et afghanes, qui sont devenues une des priorités du service en 2005-2006. La VSSE avait en effet conscience du risque que les personnes concernées reviennent en Belgique et y établissent des réseaux.<sup>33</sup> En 2009, la VSSE a transmis au gouvernement une analyse classifiée du phénomène de l'extrémisme islamiste. En 2012, la VSSE a fourni au gouvernement plusieurs notes portant sur le phénomène de Sharia4Belgium, sur l'extrémisme islamiste et le salafisme et sur le conflit armé en Syrie, les combattants pour la Syrie partant de Belgique et les “Filières syriennes”. Toutes ces notes contiennent une analyse phénoménologique approfondie et proposent généralement aussi des mesures.<sup>34</sup>

19. La commission d'enquête souligne cependant que toutes ces notes ont initialement eu peu d'implications pour l'organisation et le fonctionnement de la VSSE. Ainsi, l'actuel administrateur général a constaté, lors de son entrée en fonction le 1<sup>er</sup> avril 2014, qu'il n'y avait pas moins de 30 priorités, soit à peu près autant que le nombre de missions inscrites dans la loi de 1998.<sup>35</sup> Cela signifie par conséquent que la lutte contre le terrorisme islamiste n'était pas une réelle priorité dans la politique de la VSSE. Il faut cependant relever aussi que la VSSE devait faire face à un certain manque d'intérêt social et politique. L'ancien administrateur

<sup>31</sup> Zie *Het Actieplan Radicalisme*, 11 december 2015, 3.

<sup>32</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 35-36.

<sup>33</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2015*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 22.

<sup>34</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 36.

<sup>35</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 29.

<sup>31</sup> Cf. *Le Plan d'action Radicalisme*, 11 décembre 2015, 3.

<sup>32</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 35-36.

<sup>33</sup> Comité Permanent R, *Rapport d'activités 2015*, Anvers, Intersentia, 2016, 22.

<sup>34</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 36.

<sup>35</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 29.

Voormalig administrateur-generaal A. Winants stelde in dit verband bij wijze van voorbeeld dat het gevaar van extremistische verenigingen zoals Sharia4Belgium naar zijn aanvoelen ernstig werd onderschat.<sup>36</sup> Ook uit de getuigenis van huidig administrateur-generaal J. Raes bleek, zij het minder expliciet, dat de nota's en rapporten van de VSSE in een eerste stadium niet steeds voldoende ernstig werden genomen.<sup>37</sup>

#### V.2.4. De informatiepositie van de VSSE voorafgaand aan de aanslagen van 22 maart 2016

20. Uit het door het Vast Comité I gevoerde toezichtsonderzoek is gebleken dat de informatiepositie van de VSSE voorafgaand aan de aanslagen van 22 maart 2016, ondanks de vele geleverde inspanningen, te zwak was om de terroristische plannen tijdig te detecteren, de dreiging te keren en de aanslagen te vermijden. Hoewel bepaalde (mede)daders sinds de aanslagen te Parijs tot de prioritaire *targets* van de VSSE behoorden, konden zij toch meer dan vier maanden aan het oog van de VSSE én van buitenlandse inlichtingendiensten ontsnappen. Deze door het Vast Comité I gedane vaststelling werd niet betwist door de administrateur-generaal van de VSSE, die wel preciseerde dat het opbouwen van een gedegen informatiepositie vooral een probleem vormt bij de bestrijding van het jihadisme.<sup>38</sup> Dit probleem blijft overigens niet beperkt tot België. In februari 2016 wees de toenmalige directeur van het Amerikaanse *Central Intelligence Agency (CIA)* er aldus op dat de aanslagen te Parijs als een falen van de wereldwijde inlichtingendiensten moeten worden beschouwd.

21. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat meerdere factoren aan de grondslag liggen van de zwakke informatiepositie van de VSSE.

22. In de eerste plaats werkt de VSSE bij voorkeur met *human intelligence* – de zogenaamde HUMINT –, wat ook de sterkte van de dienst is. Waar de exploitatie van dergelijke menselijke bronnen bijvoorbeeld aan de grondslag lag van de antiterrorreactie te Verviers op 15 januari 2015, moet worden vastgesteld dat het uiterst moeilijk is om in de zeer gesloten radicale islamitische gemeenschap menselijke bronnen te werven. Indien dit al lukt, dan nog is het vaak een jarenlang proces vooraleer deze bronnen werkelijk renderen. Daarbij moet ook worden opgemerkt dat de VSSE slechts over beperkte

général A. Winants a, pour illustrer ce propos, indiqué que selon lui, le danger représenté par des associations extrémistes comme Sharia4Belgium a été gravement sous-estimé.<sup>36</sup> Il ressort également du témoignage de l'actuel administrateur général, M. Jaak Raes, même si c'est de façon moins explicite, que les notes et rapports de la VSSE n'ont, dans un premier stade, pas été suffisamment prises au sérieux.<sup>37</sup>

#### V.2.4. La position d'information de la VSSE avant les attentats du 22 mars 2016

20. Il est ressorti de l'enquête de contrôle menée par le Comité permanent R que la position d'information de la VSSE avant les attentats du 22 mars 2016, en dépit des nombreux efforts consentis, était trop faible pour détecter en temps utile les projets terroristes, déjouer la menace et éviter les attentats. Bien que certains (co) auteurs des attentats de Paris fassent partie des cibles prioritaires de la VSSE, ils ont pu malgré tout échapper à la vue de la VSSE et des services de renseignement étrangers pendant plus de quatre mois. Ce constat fait par le Comité permanent R n'a pas été contesté par l'administrateur général de la VSSE, qui a toutefois précisé que la mise en place d'une position d'information de qualité représente surtout un problème dans la lutte contre le djihadisme.<sup>38</sup> Ce problème ne se limite du reste pas à la Belgique. En février 2016, le directeur de l'époque de la *Central Intelligence Agency (CIA)* américaine a ainsi indiqué que les attentats de Paris devaient être considérés comme un échec des services de renseignement à l'échelle mondiale.

21. La commission d'enquête a constaté que plusieurs facteurs expliquent la faiblesse de la position d'information de la VSSE.

22. Premièrement, la VSSE travaille de préférence en faisant appel à l'human intelligence – "HUMINT" –, ce qui est aussi la force du service. Alors que l'exploitation de telles sources humaines a par exemple été à la base de l'action antiterrorisme qui a eu lieu à Verviers le 15 janvier 2015, force est de constater qu'il est extrêmement difficile d'obtenir des sources humaines dans la communauté islamiste radicale, qui est très fermée. Quand on y parvient, il faut souvent encore un processus de plusieurs années avant que ces sources produisent véritablement quelque chose. Il

<sup>36</sup> Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 19 oktober 2016, 9.

<sup>37</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 36.

<sup>38</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 10-11.

<sup>36</sup> Audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la Sûreté de l'État, 19 octobre 2016, 9.

<sup>37</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 36.

<sup>38</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 10-11.

financiële middelen beschikt om informanten voor hun diensten te betalen.<sup>39</sup>

23. Ten tweede moet worden benadrukt dat de VSSE in de periode voorafgaand aan 22 maart 2016 slechts over een beperkte bevoegdheid beschikte om onder een dekmantel informatie over en in een terroristisch milieu in te zamelen. De VSSE kon weliswaar agenten van de dienst inzetten die onder de dekmantel van een fictieve identiteit<sup>40</sup> of hoedanigheid op gerichte wijze gegevens konden verzamelen over gebeurtenissen, voorwerpen, groeperingen en natuurlijke personen of rechtspersonen die een belang vertonen voor de uitoefening van haar opdrachten, doch deze bevoegdheid werd in het toenmalige artikel 18/13 van de wet van 30 november 1998 schijnbaar gekoppeld aan de oprichting en de inzet van rechtspersonen ter ondersteuning van de operationele activiteiten van de VSSE. In de rechtsleer werd reeds onmiddellijk na de publicatie van de BIM-wet gewezen op het onduidelijk karakter van artikel 18/13 van de Wet van 30 november 1998 en op de beperkte bruikbaarheid ervan.<sup>41</sup> Inmiddels is gebleken dat de VSSE en de ADIV nog nooit een fictieve identiteit of hoedanigheid hebben aangemaakt, en dit precies omwille van de koppeling van deze inlichtingenmethode aan het gebruik van een rechtspersoon. De wet van 30 maart 2017 tot wijziging van de wet van 30 november 1998<sup>42</sup> voorziet dan ook in de loskoppeling van beide inlichtingenmethoden. Aldus zal een agent van de inlichtingendiensten gebruik kunnen maken van een identiteit die hem niet toebehoort, alsook van een fictieve identiteit en hoedanigheid. In dit kader zullen de inlichtingendiensten valse documenten mogen (laten) vervaardigen en gebruiken. Wel wordt gepreciseerd dat deze bevoegdheid alleen kan worden aangewend ter bescherming van de veiligheid van de betrokken agent of deze van een derde. Daarenboven moet het actief gebruik van een fictieve identiteit tijdelijk en

faut également remarquer à cet égard que la VSSE ne dispose que de moyens financiers limités pour rétribuer des informateurs.<sup>39</sup>

23. Deuxièmement, il faut souligner que, dans la période antérieure au 22 mars 2016, la VSSE ne disposait que d'une compétence limitée pour collecter sous couverture des informations sur et dans un milieu terroriste. La VSSE pouvait certes recourir à des agents du service qui, sous la couverture d'une identité<sup>40</sup> ou qualité fictive, de façon ciblée pouvaient collecter des données en rapport avec des événements, des objets, des groupements et des personnes physiques ou morales présentant un intérêt pour l'exercice de leurs missions, mais cette compétence était, dans l'article 18/13 de l'époque de la loi du 30 novembre 1998, apparemment liée à la création et au recours à des personnes morales à l'appui des activités opérationnelles de la VSSE. Dès après la publication de la loi BIM, la doctrine a souligné le caractère peu clair de l'article 18/13 de la loi du 30 novembre 1998 ainsi que le caractère limité de son utilité.<sup>41</sup> Dans l'intervalle, il s'est avéré que la VSSE et le SGRS n'ont encore jamais fabriqué une identité ou qualité fictive et ce, précisément en raison du lien existant entre cette méthode de renseignement et le recours à une personne morale. La loi du 30 mars 2017 modifiant la loi du 30 novembre 1998<sup>42</sup> prévoit dès lors la dissociation des deux méthodes de renseignement. Ainsi, un agent des services de renseignement pourra faire usage d'une identité qui ne lui appartient pas, ainsi que d'une identité et qualité fictive. Dans ce cadre, les services de renseignement pourront (faire) fabriquer et utiliser des faux documents. Il est cependant précisé que cette compétence ne peut être utilisée que dans le but d'assurer la sécurité de l'agent concerné ou celle d'un tiers. En outre, l'utilisation active d'une identité fictive doit être temporaire et ciblée. L'article 13/2 modifié de la loi du 30 novembre 1998 n'offre par conséquent pas de fondement pour des opérations d'infiltration, c'est-à-dire

<sup>39</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 11.

<sup>40</sup> Met betrekking tot het gebruik van een valse naam door agenten van de inlichtingendiensten, zie art. 13, § 1, van de wet van 30 november 1998.

<sup>41</sup> Zie *in extenso* B. VANGEEBERGEN en D. VAN DAELE, "De BIM-Wet in vogelvlucht" in W. VAN LAETHEM, D. VAN DAELE en B. VANGEEBERGEN (eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (29) 55-57.

<sup>42</sup> Wet van 30 maart 2017 tot wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en van artikel 259bis van het Strafwetboek, *B.S.* 28 april 2017.

<sup>39</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 11.

<sup>40</sup> En ce qui concerne l'utilisation d'un faux nom par des agents des services de renseignement, voir art. 13, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 novembre 1998.

<sup>41</sup> Cf. *in extenso* B. VANGEEBERGEN et D. VAN DAELE, "De BIM-Wet in vogelvlucht" in W. VAN LAETHEM, D. VAN DAELE en B. VANGEEBERGEN (eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden*, Anvers, Intersentia, 2010, (29) 55-57.

<sup>42</sup> Loi du 30 mars 2017 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal, *Moniteur belge* du 28 avril 2017.

doelgericht zijn. Het gewijzigde artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998 biedt derhalve geen grondslag voor infiltratieoperaties, *i.e.* het fysiek op een duurzame wijze binnendringen in een bepaald milieu.<sup>43</sup>

24. De zwakke informatiepositie van de VSSE voortgaand aan de aanslagen van 22 maart 2016 kan in de derde plaats worden verklaard door het feit dat de aanwending van de specifieke en uitzonderlijke methoden voor het verzamelen van gegevens alleen op Belgisch grondgebied was toegelaten. Deze in het oorspronkelijke artikel 18/1, 1° van de wet van 30 november 1998 vervatte regel beperkte in aanzienlijke mate de slagkracht van de VSSE in de strijd tegen het terrorisme.<sup>44</sup> Een strikte interpretatie hield immers in dat de VSSE bijvoorbeeld niet tot de interceptie van communicatie kan overgaan indien de correspondent van het doelwit zich buiten de landsgrenzen bevindt. De hoger genoemde wet van 30 maart 2017 maakt de toepassing van deze methoden ook mogelijk vanaf – en dus niet louter op – het Belgisch grondgebied.<sup>45</sup> Agenten van de VSSE zullen zich niet naar het buitenland mogen begeven om bijvoorbeeld een telefoon uit te lezen, een camera te installeren of een woning te doorzoeken, maar zij zullen wel vanuit België informatie in het buitenland kunnen verzamelen. In het aangegeven voorbeeld zal dus wel de communicatie kunnen worden afgeluisterd. Daarnaast zal de VSSE bijvoorbeeld kunnen overgaan tot het vanuit België binnendringen in een informaticasysteem dat deel is van een grensoverschrijdend netwerk.<sup>46</sup>

25. In de vierde plaats moet bij de beoordeling van de informatiepositie van de VSSE rekening worden gehouden met het feit dat deze dienst niet over de technische capaciteit beschikt om inlichtingen te verzamelen middels het onderscheppen van elektronische signalen. Nochtans blijkt uit ervaringen in het buitenland dat deze *Signals Intelligence* (SIGINT) van cruciaal belang is in de strijd tegen islamistische terroristische netwerken. In België beschikt alleen de ADIV over de technische mogelijkheden op het vlak van SIGINT. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de ADIV op dit vlak wel ondersteuning biedt aan de VSSE, doch dat deze ondersteuning onvoldoende gepaard gaat met de

le fait de s'introduire physiquement, de manière durable, dans un milieu déterminé.<sup>43</sup>

24. La position d'information faible de la VSSE avant les attentats du 22 mars 2016 peut s'expliquer en troisième lieu par le fait que l'utilisation de méthodes spécifiques et exceptionnelles pour recueillir des données n'était autorisée que sur le territoire belge. Cette règle inscrite dans l'article 18/1, 1°, initial de la loi du 30 novembre 1998 limitait considérablement l'efficacité de la VSSE dans la lutte contre le terrorisme.<sup>44</sup> En effet, une interprétation stricte de cette règle empêchait par exemple la VSSE de procéder à l'interception de communications lorsque le correspondant de la cible se trouve en dehors des frontières nationales. La loi du 30 mars 2017 précitée permet aussi l'application de ces méthodes à partir du territoire belge – et donc pas simplement sur celui-ci.<sup>45</sup> Si les agents de la VSSE ne peuvent pas se rendre à l'étranger par exemple pour analyser un téléphone, installer une caméra ou perquisitionner une habitation, ils pourront en revanche recueillir des informations à l'étranger depuis la Belgique. Dans l'exemple donné, ils pourront donc écouter les communications. Par ailleurs, la VSSE pourra par exemple pénétrer depuis la Belgique dans un système informatique qui fait partie d'un réseau transfrontalier.<sup>46</sup>

25. Quatrièmement, il y a lieu de tenir compte, dans l'évaluation de la position d'information de la VSSE, du fait que ce service ne dispose pas de la capacité technique nécessaire pour recueillir des renseignements par l'interception de signaux électroniques. Pourtant, des expériences à l'étranger révèlent que cette *Signals Intelligence* (SIGINT) revêt une importance essentielle dans la lutte contre les réseaux terroristes islamistes. En Belgique, seul le SGRS dispose de possibilités techniques en matière de SIGINT. La commission d'enquête a constaté que dans ce domaine, le SGRS soutient certes la VSSE, mais que ce soutien ne va pas suffisamment de pair avec le traitement et l'analyse effectifs

<sup>43</sup> Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en van artikel 259bis van het Strafwetboek. Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Kamer 2015-2016, nr. 54-2043/001, 12 en 40-42.

<sup>44</sup> Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 19 oktober 2016, 4.

<sup>45</sup> Zie het gewijzigde artikel 18/1 van de Wet van 30 november 1998.

<sup>46</sup> Wetsontwerp tot wijziging van de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en van artikel 259bis van het Strafwetboek. Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Kamer 2015-2016, nr. 54-2043/001, 6 en 46-47.

<sup>43</sup> Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal. Exposé des motifs, *Doc. Parl.* Chambre 2015-2016, n° 54-2043/001, 12 et 40-42.

<sup>44</sup> Audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la Sûreté de l'État, 19 octobre 2016, 4.

<sup>45</sup> Voir le nouvel article 18/1 de la loi du 30 novembre 1998.

<sup>46</sup> Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal. Exposé des motifs, *Doc. parl.* Chambre 2015-2016, n° 54-2043/001, 6 et 46-47.

daadwerkelijke verwerking en analyse van de gecapteerde data.<sup>47</sup> Daarenboven is de interceptiecapaciteit van de ADIV relatief beperkt (*infra*, V.3.3.).

26. Tot slot heeft de onderzoekscommissie vastgesteld dat de zwakke informatiepositie van de VSSE mede het gevolg is van een te zwak ontwikkelde cultuur van informatie-uitwisseling met de politiediensten, waarbij in beide richtingen nog te weinig aandacht wordt besteed aan de noodzaak om op systematische en gestructureerde wijze gegevens uit te wisselen. Mede als gevolg hiervan is het zo dat een fenomeen zoals het islamistisch terrorisme onvoldoende op geïntegreerde wijze en uitgaand van een gezamenlijke informatiepositie wordt benaderd.

### V.3. De Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV)

#### V.3.1. De opdrachten van de ADIV, het institutioneel kader en het beleid

27. Als militaire inlichtingendienst is de ADIV belast met het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die een (potentiële) bedreiging vormt voor de onschendbaarheid van het Belgisch grondgebied, de militaire defensieplannen, het aan defensie gelieerde wetenschappelijk en economisch potentieel, de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten en de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland. Daarnaast waarborgt de ADIV de veiligheid van het militair personeel, de militaire installaties en een reeks militaire voorwerpen, documenten en systemen. Tevens is de dienst belast met de bescherming van militaire geheimen.<sup>48</sup> Uit deze taakomschrijving volgt dat de ADIV, in tegenstelling tot de VSSE, geen algemene inlichtingenopdracht inzake terrorisme heeft.<sup>49</sup> De ADIV zal immers slechts inlichtingen over terroristische activiteiten (kunnen) inwinnen in de mate dat deze activiteiten een bedreiging kunnen vormen voor militaire belangen, voor de veiligheid van Belgen in het buitenland of voor de onschendbaarheid van het Belgisch grondgebied.

28. De ADIV valt onder het gezag van de minister van Landsverdediging, die instaat voor de organisatie

des données interceptées.<sup>47</sup> La capacité d'interception du SGRS demeure en outre relativement limitée (*infra*, V.3.3.).

26. Enfin, la commission d'enquête a constaté que la faible position d'information de la VSSE résulte également d'une culture trop peu développée d'échange d'informations avec les services de police, trop peu d'attention étant encore accordée dans les deux sens à la nécessité d'échanger les données de manière systématique et structurée. C'est en partie pour cette raison qu'un phénomène comme le terrorisme islamiste n'est pas suffisamment appréhendé de manière intégrée et par le biais d'une position d'information commune.

### V.3. Le Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS)

#### V.3.1. Les missions du SGRS, le cadre institutionnel et la stratégie

27. En tant que service de renseignement militaire, le SGRS est chargé de recueillir, d'analyser et de traiter les informations relatives à toute activité constituant une menace (potentielle) pour l'intégrité du territoire belge, pour les plans de défense militaire, pour le potentiel scientifique et économique lié à la Défense, pour l'accomplissement des missions des forces armées et pour la sécurité des ressortissants belges à l'étranger. En outre, le SGRS garantit la sécurité du personnel militaire, des installations militaires et de toute une série d'effets, de documents et de systèmes militaires. Ce service est également chargé de protéger les secrets militaires<sup>48</sup>. Il ressort de cette description de ses missions que, contrairement à la VSSE, le SGRS n'est pas chargé d'une mission générale de renseignement en matière de terrorisme<sup>49</sup>. En effet, le SGRS ne récoltera (ou ne pourra récolter) des renseignements relatifs à des activités terroristes que si ces activités peuvent constituer une menace pour des intérêts militaires, pour la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou pour l'intégrité du territoire belge.

28. Le SGRS est placé sous l'autorité du ministre de la Défense, qui est chargé de l'organisation et de

<sup>47</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 12, 22 en 28.

<sup>48</sup> Zie art. 11, § 1, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

<sup>49</sup> L. DELVAL, "Société du risque et gestion des crises: les pouvoirs publics belges sont-ils organisés pour faire face à un risque majeur? Type de risque: menace terroriste" in M. COOLS, P. LEROY, R. LIBERT e.a. (eds.), *1915-2015: het verhaal van de Belgische militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst*, Antwerpen, Maklu, 2015, (419) 428.

<sup>47</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 12, 22 et 28.

<sup>48</sup> Voir art.11, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>49</sup> L. DEVAL, "Société du risque et gestion des crises: les pouvoirs publics belges sont-ils organisés pour faire face à un risque majeur? Type de risque: menace terroriste" dans M. COOLS, P. LEROY, R. LIBERT et autres (eds.), *1915-2015: het verhaal van de Belgische militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst*, Anvers, Maklu, 2015, (419) 428.

en het algemeen bestuur ervan<sup>50</sup>, en wordt geleid door de onderstafchef inlichtingen en veiligheid, die binnen Defensie aan het hoofd staat van het stafdepartement inlichtingen en veiligheid.<sup>51</sup> Met betrekking tot de uitoefening van de opdrachten van de ADIV legt de onderstafchef inlichtingen en veiligheid verantwoording af aan de minister van Landsverdediging.<sup>52</sup>

29. Net als de VSSE, vervult de ADIV zijn opdrachten overeenkomstig de richtlijnen van de Nationale Veiligheidsraad.<sup>53</sup> Het door dit orgaan te bepalen algemeen inlichtingen- en veiligheidsbeleid geldt dan ook voor beide inlichtingendiensten. Binnen dit kader opereert de ADIV op basis van een inlichtingenstuurplan, dat om de vier jaar wordt vastgesteld en beschouwd kan worden als strategisch plan, waarin de prioriteiten van de dienst worden omschreven.<sup>54</sup> Dit vierjarenplan wordt jaarlijks geconcretiseerd in een stuurplan van de Divisie Veiligheidsinlichtingen, dat vooral gericht is op de binnenlandse (militaire) fenomenen, enerzijds en in een stuurplan van de Divisie Inlichtingen, dat focust op de buitenlandse bedreigingen, anderzijds.<sup>55</sup>

### V.3.2. De interne organisatie en het budget van de ADIV

30. Uit de aan de onderzoekscommissie overgemaakte informatie blijkt dat de maximaal toegelaten getalsterkte van de ADIV, zoals voorzien in de Organisatietabel, sinds 2013 met 45 voltijdse eenheden is toegenomen. Deze theoretische personeelscapaciteit wordt echter in de praktijk niet volledig ingevuld. Zo beschikt de ADIV in 2017 slechts over 88,37 % van de personeelscapaciteit, waarbij deze onderdimensionering daarenboven gepaard gaat met toenemende verantwoordelijkheden. Hierbij moet wel worden aangetekend dat op basis van

<sup>50</sup> Art. 10 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

<sup>51</sup> Art. 22 van het koninklijk besluit van 21 december 2001 tot bepaling van de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en tot vastlegging van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten.

<sup>52</sup> Art. 24 van het koninklijke besluit van 21 december 2001 tot bepaling van de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en tot vastlegging van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten.

<sup>53</sup> Art. 10, § 1, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

<sup>54</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 3.

<sup>55</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2015*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 23.

l'administration générale de ce service<sup>50</sup>, et est dirigé par le sous-chef d'état-major renseignement et sécurité, qui est à la tête du département d'état-major renseignement et sécurité de la Défense<sup>51</sup>. Le sous-chef d'état-major renseignement et sécurité est responsable envers le ministre de la Défense de l'exercice des missions du SGRS.<sup>52</sup>

29. Le SGRS accomplit ses missions conformément aux directives du Conseil national de sécurité, au même titre que la VSSE<sup>53</sup>. La politique générale du renseignement et de la sécurité qui est définie par cet organe doit dès lors être mise en œuvre par ces deux services de renseignement. Dans ce cadre, le SGRS opère sur la base d'un plan directeur de renseignement, qui est établi tous les quatre ans et qui peut être considéré comme un plan stratégique dans lequel sont définies ses priorités<sup>54</sup>. Ce plan quadriennal est concrétisé chaque année, d'une part, dans un plan directeur de la Division Renseignement de sécurité, qui est surtout axé sur les phénomènes (militaires) intérieurs, et, d'autre part, dans un plan directeur de la Division Renseignement, qui est axé sur les menaces extérieures<sup>55</sup>.

### V.3.2. L'organisation interne et le budget du SGRS

30. Il ressort des informations transmises à la commission d'enquête que depuis 2013, les effectifs maximum autorisés du SGRS, comme prévu dans le tableau organique, ont augmenté de 45 équivalents temps plein. Ce cadre théorique n'est toutefois pas complet en pratique. C'est ainsi que le SGRS ne dispose en 2017 que de 88,37 % de ses effectifs. Ce manque d'effectifs s'accompagne en outre d'une augmentation des responsabilités. Il faut toutefois souligner à cet égard que 92 nouveaux collaborateurs pourraient être

<sup>50</sup> Art. 10 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>51</sup> Art. 22 de l'arrêté royal du 21 décembre 2001 déterminant la structure générale du Ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités.

<sup>52</sup> Art. 24 de l'arrêté royal du 21 décembre 2001 déterminant la structure générale du Ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités.

<sup>53</sup> Art.10, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>54</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 3.

<sup>55</sup> COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités*, Anvers, Intersentia, 2016, 23.

de door de regering goedgekeurde veiligheidsprovisie 92 nieuwe medewerkers gerecruteerd zouden kunnen worden in de periode 2017-2019.<sup>56</sup> Daarnaast gaf Luitenant-generaal E. Testelmans aan dat de door de minister van Landsverdediging uitgewerkte visienota<sup>57</sup> een personeelstoename van 60 % voorziet. Hij benadrukte dat de uitvoering van deze visienota het mogelijk moet maken om de ADIV te laten evolueren naar een eigentijdse militaire inlichtingendienst, die beschikt over een “relevante cyberveiligheids capaciteit” en toegang heeft tot het “moderne communicatiespectrum”.<sup>58</sup>

31. De evolutie van het daadwerkelijk personeelsbestand van de ADIV in de periode 2008 tot 2014 vertoont een aantal fluctuaties. Sinds 2014 is er echter een toename van het aantal personeelsleden. Waar de dienst in 2013 en 2014 559 medewerkers had, steeg dit aantal in 2015 en 2016 aldus tot 587, respectievelijk 592. In 2017 beschikt de ADIV over 600 medewerkers, waarvan 483 militairen en 117 burgerpersoneelsleden. In uitvoering van de Strategische Visie Defensie 2030 wordt een stijging van de getalsterkte voorzien tot 800 (in 2020) en 936 (in 2030).

32. De onderzoekscommissie trachtte ook een zicht te krijgen op het budget van de ADIV en vroeg hiertoe de nodige gegevens bij het hoofd van de dienst op. Het bleek echter niet eenvoudig om het exacte budget inzake personeel, werking en investeringen te achterhalen. Deze budgetten worden immers niet specifiek toegewezen aan de ADIV, doch zijn opgenomen in het algemeen budget van Defensie. De enige werkingsmiddelen die effectief aan de dienst worden toegewezen, zijn de zogenaamde “documentatiekredieten”, die gemiddeld 1,4 miljoen euro op jaarbasis bedragen en de dienst moeten toelaten om dwingende, dringende en specifieke uitgaven te doen. Meer algemeen dient hierbij te worden opgemerkt dat het Rekenhof bij het onderzoek van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting van 2013 benadrukte dat de verdeling van de kredieten voor de sectie Landsverdediging onvoldoende een beeld gaf van de invulling van de behoeften van Landsverdediging. De minister van Landsverdediging bevestigde deze vaststelling, doch wees erop dat hij niet aan de weergave van de uitgavenbegroting kon sleutelen zonder de goede werking van zijn diensten in het gedrang te brengen. Hij gaf echter ook aan dat de verantwoording bij het ontwerp van algemene uitgavenbegroting in de toekomst meer transparant zou gebeuren. Het Rekenhof stelde vast dat dit in het

recrutés au cours de la période 2017-2019 sur la base de la provision de sécurité approuvée par le gouvernement<sup>56</sup>. Par ailleurs, le lieutenant général E. Testelmans a déclaré que la note de vision stratégique<sup>57</sup> élaborée par le ministre de la Défense prévoit une augmentation de personnel de 60 %. Il a souligné que la mise en œuvre de cette note de vision stratégique devrait permettre de faire évoluer le SGRS vers un service de renseignement militaire moderne, disposant d’une “capacité significative en matière de cybersécurité” et pouvant accéder au “spectre communicationnel actuel”<sup>58</sup>.

31. L'évolution des effectifs réels du SGRS au cours de la période de 2008 à 2014 présente un certain nombre de fluctuations. Depuis 2014, on observe toutefois une augmentation du nombre d'effectifs. Alors que le service comptait 559 collaborateurs en 2013 et 2014, ce nombre est ainsi passé respectivement à 587 et 592 en 2015 et 2016. En 2017, le SGRS dispose de 600 collaborateurs, dont 483 militaires et 117 agents civils. En exécution de la Vision stratégique pour la Défense 2030, il est prévu de porter le nombre d'effectifs à 800 (en 2020) et à 936 (en 2030).

32. La commission d'enquête a également tenté d'avoir une idée du budget du SGRS et a demandé à cet effet les données nécessaires au chef de service. Il s'est toutefois avéré difficile de connaître le budget exact en matière de personnel, de fonctionnement et d'investissements. En effet, ces budgets ne sont pas attribués spécifiquement au SGRS, mais sont intégrés dans le budget général de la Défense. Les seuls moyens de fonctionnement qui sont réellement attribués au service sont les “crédits de documentation”, qui s'élèvent en moyenne à 1,4 million d'euros par an et doivent permettre au service de faire face à des dépenses spécifiques, urgentes et impérieuses. De façon plus générale, il convient de remarquer à cet égard que la Cour des comptes, lors de l'examen du projet de budget général des dépenses de 2013, a souligné que la structure des crédits inscrits à la section 16 ne permettait pas d'appréhender de façon satisfaisante l'allocation des ressources mises à la disposition du ministre de la Défense. Le ministre de la Défense a confirmé cette constatation, tout en faisant remarquer qu'il ne pouvait pas modifier cette présentation du budget sans nuire à la bonne marche de ses services. Il a toutefois également indiqué que les justifications annexées au budget des dépenses seraient conçues à l'avenir afin d'assurer une meilleure transparence. La Cour des comptes a constaté

<sup>56</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 3.

<sup>57</sup> *De strategische visie voor defensie*, 29 juni 2016.

<sup>58</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 6.

<sup>56</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 3.

<sup>57</sup> La vision stratégique pour la Défense, 29 juin 2016.

<sup>58</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 6.



ontwerp van begroting voor 2014 ook effectief gebeurd was. Sindsdien wordt beter dan voorheen gepreciseerd waarvoor de kredieten bestemd zijn.<sup>59</sup> Voor de jaren 2015 en 2016 beschikt de onderzoekscommissie dan ook wel over de exacte cijfers van het budget van de ADIV. Aldus bedroeg het budget van de dienst in die jaren respectievelijk 46,14 en 49,84 miljoen euro.

33. Inzake personeelsbeleid stelt de onderzoekscommissie vier problemen vast. In de eerste plaats wees het hoofd van de ADIV er terecht op dat het aanwerven van burgerpersoneelsleden – die circa 20 % van het personeelsbestand vormen – wordt bemoeilijkt door de logge en administratief zware recruiteringsprocedure via Selor, waarbij daarenboven onvoldoende waarborgen bestaan dat de kandidaten met het meest geschikte profiel (kunnen) worden geselecteerd. Op dit vlak werd intussen wel een overleg gestart tussen de ADIV en Selor.<sup>60</sup> Dit probleem blijft overigens niet beperkt tot de ADIV, doch treft ook de VSSE. In het verlengde daarvan moet ten tweede worden opgemerkt dat de ADIV weliswaar inspanningen levert om de diversiteit te waarborgen, doch dat dit niet wegneemt dat de resultaten daarvan eerder beperkt blijven. In oktober 2016 had de dienst aldus 19 medewerkers van Noord-Afrikaanse/Maghrebijnse afkomst. In de derde plaats erkende het hoofd van de ADIV dat zijn dienst wordt geconfronteerd met een groot tekort aan vertaalcapaciteit Arabisch. In oktober 2016 waren er in totaal 24 medewerkers die het Arabisch machtig zijn.<sup>61</sup> Ten vierde is het zo dat de ADIV er weliswaar in slaagt om gemotiveerde militairen aan te trekken, doch tegelijkertijd ook moeite heeft om personen die de dienst te verlaten te vervangen door voldoende en hoog gekwalificeerd personeel. In dit verband betreurt het hoofd van de dienst dat hij niet aan de basis kan rekruteren. Op dit moment zijn er bij de militaire inlichtingendienst immers geen zogenaamde “eerste functies” of “basisfuncties” voor militairen.<sup>62</sup>

34. In het licht van de opdracht van de onderzoekscommissie is met name de doorheen de jaren geleidelijk tot stand gekomen *Joint Cell Counter Terror* van belang. In deze in 2012 opgerichte cel werden personeelsleden

que le contenu des justifications a bien été modifié dans le budget 2014 et que ces justifications offrent une image plus précise de la destination des crédits.<sup>59</sup> Pour les années 2015 et 2016, la commission d’enquête dispose toutefois des chiffres exacts du budget du SGRS. Ainsi, pour ces deux années, le budget du service s’élevait respectivement à 46,14 et 49,84 millions d’euros.

33. En ce qui concerne la politique du personnel, la commission d’enquête relève quatre problèmes. Premièrement, le chef du SGRS a souligné, à juste titre, que l’engagement de personnel civil – qui représente environ 20 % du cadre du personnel – est compliqué par la lourdeur administrative de la procédure de recrutement via le Selor, laquelle ne garantit de surcroît pas suffisamment que les candidats présentant le profil le plus approprié soient (ou puissent être) sélectionnés. À cet égard, une concertation a toutefois été entamée entre le SGRS et le Selor.<sup>60</sup> Ce problème ne se limite au demeurant pas au SGRS, mais touche également la VSSE. Dans le même ordre d’idées, il convient aussi de noter que, malgré les efforts du SGRS pour garantir la diversité, les résultats en demeurent relativement limités. En octobre 2016, le service comptait 19 collaborateurs d’origine nord-africaine/maghrébine. Troisièmement, le chef du SGRS a reconnu que son service était confronté à un important déficit de capacité de traduction en langue arabe. En octobre 2016, 24 collaborateurs au total maîtrisaient la langue arabe.<sup>61</sup> Quatrièmement, bien que le SGRS parvienne à attirer des militaires motivés, il a en même temps de la peine à remplacer les personnes qui quittent le service par du personnel suffisamment qualifié. À cet égard, le chef du service regrette de ne pas pouvoir recruter à la base. À l’heure actuelle, il n’existe en effet pas, au sein du service de renseignement militaire, de “premières fonctions” ou de “fonctions de bases” pour les militaires.<sup>62</sup>

34. Eu égard à la mission de la commission d’enquête, il importe notamment d’évoquer la *Joint Cell Counter Terror*, qui s’est mise en place progressivement au fil des ans. Cette cellule créée en 2012 réunit des membres

<sup>59</sup> *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2014. Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 18 november 2013, Parl. St. Kamer 2013-14, 53-3070/004, 46-47.*

<sup>60</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 14. De VSSE kampt overigens met een vergelijkbaar probleem (hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 20 en 25).

<sup>61</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 14.

<sup>62</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 16-17.

<sup>59</sup> *Commentaires et observations sur les projets du budget de l’État pour l’année budgétaire 2014. Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 18 novembre 2013, Doc. Parl. Chambre 2013-2014, 53-3070/004, 46-47.*

<sup>60</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 14. La VSSE est d’ailleurs confrontée à un problème similaire (audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l’État, 5 octobre 2016, 20 et 25).

<sup>61</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 14.

<sup>62</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 16-17.

van de op de buitenlandse bedreigingen gerichte Divisie Inlichtingen samengebracht met personeelsleden van de Divisie Veiligheidsinlichtingen, die gericht is op de binnenlandse bedreigingen.<sup>63</sup> De onderzoekscommissie waardeert de inspanningen die werden geleverd met het oog op het goed functioneren van de *Joint Cell*, die weliswaar nog versterkt zou kunnen worden. Het functioneren van deze cel wordt immers nog te veel bemoeilijkt als gevolg van cultuurverschillen tussen beide divisies enerzijds en het feit dat zij op basis van een verschillende gegevensbank werken anderzijds. Het hoofd van de ADIV gaf weliswaar aan dat de “cultuurschok” inmiddels verteerd zou zijn, doch erkende tegelijkertijd dat er nog steeds geen gemeenschappelijke database is. Daarenboven bleek dat er bij de ADIV nog geen gegede visie en een daarop gesteund plan van aanpak bestaat om de informatiehuishouding van de *Joint Cell* te optimaliseren.<sup>64</sup> De onderzoekscommissie stipt hierbij aan dat het Vast Comité I reeds eerder op soortgelijke problemen wees.<sup>65</sup>

35. De onderzoekscommissie stelde verder vast dat de analisten niet worden ondersteund door documentaristen. Mede als gevolg van een capaciteitsprobleem is deze functie binnen de ADIV niet voorzien. Het spreekt voor zich dat dit de performantie van de dienst ernstig hypothekeert. De analisten verliezen immers kostbare tijd doordat zij zelf de database moeten voeden, wat tevens tot gevolg heeft dat de dataverwerking onvoldoende snel gebeurt. De inmiddels door de regering toegekende veiligheidsprovisie zal echter onder meer worden aangewend om de nodige documentaristen aan te werven.<sup>66</sup>

### V.3.3. De verhouding tussen de ADIV en het bataljon ISTAR

36. Militair inlichtingenwerk gebeurt niet alleen door de ADIV, maar ook door het tot de landcomponent van het leger behorend Bataljon Jagers te Paard, dat in 2011 werd opgericht en uit 675 militairen bestaat. Doorgaans wordt deze eenheid aangeduid als het Bataljon ISTAR, waarbij de afkorting staat voor *Intelligence, surveillance, target acquisition* en *reconnaissance*. In de *Allied Joint Publication 2* van de

<sup>63</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 2-3. Zie ook VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2015*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 23-24.

<sup>64</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 8 en 11.

<sup>65</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2015*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 25.

<sup>66</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 16.

du personnel de la Division du Renseignement, qui se focalise sur les menaces extérieures, et de la Division du renseignement de sécurité, qui se focalise sur les menaces intérieures.<sup>63</sup> La commission d'enquête apprécie les efforts consentis en vue du bon fonctionnement de la *Joint Cell*, qui pourrait certes encore être renforcée. Le fonctionnement de cette cellule est en effet encore trop entravé, d'une part par des différences de culture entre les deux divisions et, d'autre part, par le fait qu'elles fonctionnent à partir de banques de données différentes. Le chef du SGRS a toutefois indiqué que le “choc des cultures” avait été digéré dans l'intervalle, tout en reconnaissant toutefois qu'il n'existait pas encore de base de données commune. Il est de surcroît apparu que le SGRS ne disposait toujours pas de vision sérieuse, ni de plan d'approche basé sur cette vision en vue d'optimiser la gestion des informations de la *Joint Cell*.<sup>64</sup> La commission d'enquête précise, à cet égard, que le Comité permanent R a déjà fait état de problèmes similaires auparavant.<sup>65</sup>

35. La commission d'enquête a par ailleurs constaté que les analystes ne sont pas appuyés par des documentaristes. Cette fonction n'est pas prévue au sein du SGRS, notamment en raison de problèmes de capacité. Il va de soi qu'une telle situation hypothèque lourdement les performances du service. En effet, les analyses perdent un temps précieux car ils doivent alimenter eux-mêmes la banque de données, avec pour conséquence un traitement trop lent des informations. La provision de sécurité accordée entre-temps par le gouvernement sera toutefois affectée entre autres au recrutement des documentaristes nécessaires.<sup>66</sup>

### V.3.3. La relation entre le SGRS et le bataillon ISTAR

36. Le renseignement militaire n'est pas uniquement assuré par le SGRS, mais aussi par le Bataillon Chasseurs à Cheval de la composante Terre de l'armée, créé en 2011 et composé de 675 militaires. Cette unité est généralement appelée le bataillon ISTAR, le sigle étant l'abréviation de *Intelligence, surveillance, target acquisition* et *reconnaissance*. L'*Allied Joint Publication 2* de l'OTAN définit ISTAR comme étant “une activité

<sup>63</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 2-3. Voir également: COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2015*, Anvers, Intersentia, 2016, 23-24.

<sup>64</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 8 et 11.

<sup>65</sup> COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2015*, Anvers, Intersentia, 2016, 25.

<sup>66</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 16.

NAVO wordt ISTAR gedefinieerd als “een activiteit in het domein informatievergaring, waarbij de planning en de inzet van sensoren geïntegreerd en gesynchroniseerd worden met systemen voor het analyseren en uitbaten van inlichtingen en voor het bestoken van de tegenstander, en dit ter ondersteuning van lopende of toekomstige operaties”. De belangrijkste opdracht van ISTAR is aldus de tactische commandant te voorzien van alle tactische inlichtingen die noodzakelijk zijn om operaties te plannen en uit te voeren.<sup>67</sup>

37. Samen met het Vast Comité I stelt de onderzoekscommissie vast dat het bataljon ISTAR inlichtingenwerk vervult, waarvan het belang weliswaar buiten kijf staat, terwijl het geen inlichtingendienst is en derhalve ook niet onder het toezicht van het Vast Comité I ressorteert. Het bataljon is niet op structurele wijze verbonden met de ADIV, weze het dat er wel analisten van ISTAR geaffecteerd werden bij de ADIV. Daarnaast wees het hoofd van de ADIV erop dat zijn dienst beroep kan doen op de inlichtingencapaciteit van ISTAR.<sup>68</sup> Een en ander neemt echter niet weg dat de onderzoekscommissie vaststelt dat de verhouding tussen de ADIV en het Bataljon ISTAR onvoldoende duidelijk geregeld is, wat tot gevolg heeft dat de informatiedoorstroming naar de ADIV geenszins optimaal is. Daarenboven rijzen er juridische vragen met betrekking tot de toepassing van de bijzondere inlichtingmethoden.

#### V.3.4. De rol van de ADIV bij de bestrijding van (islamistisch) terrorisme

38. Op het vlak van terrorismebestrijding beperkte de ADIV zich tot 2012 hoofdzakelijk tot het binnen de militaire keten aanleveren van inlichtingen van algemeen militair-politieke aard, met het oog op *force protection*, i.e. de bescherming van reeds ontplooid of eventueel te ontplooiën militaire eenheden. In deze periode verleende de dienst echter wel reeds technische bijstand in een door het federaal parket gevoerd onderzoek en werd tevens nagedacht over een aanpassing van de organisatie. Wanneer in het najaar van 2013 blijkt dat de terugkeer van *foreign terrorist fighters* vanuit Syrië naar België een ernstige bedreiging voor ons land zou kunnen vormen, verruimt de dienst zijn focus tot het opvolgen van de islamistische extremistische netwerken en fenomenen in een bredere regio en in een bredere context. Na de aanslag op het Joods museum op 24 mei 2014 en het uitroepen van het Islamitisch Kalifaat in juni 2014 wordt nog sterker prioriteit gegeven aan de terrorismebestrijding. Dit komt concreet tot uiting

<sup>67</sup> [http://www.irsd.be/website/images/livres/rmb/05/RMB\\_5\\_jan%20abts.pdf](http://www.irsd.be/website/images/livres/rmb/05/RMB_5_jan%20abts.pdf).

<sup>68</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 8-9.

*dans le domaine du recueil d'informations, la planification et l'engagement de sensors étant intégrés et synchronisés avec des systèmes d'analyse et d'exploitation de renseignements et de harcèlement de l'opposant, et ce en appui d'opérations en cours ou futures*”(traduction). La principale mission d'ISTAR est donc de fournir au commandant tactique tous les renseignements tactiques indispensables à la planification et à l'exécution d'opérations.<sup>67</sup>

37. Avec le Comité permanent R, la commission d'enquête constate que le bataillon ISTAR réalise un travail de renseignement, dont l'importance est certes évidente, alors qu'il ne s'agit pas d'un service de renseignement et qu'il ne relève dès lors pas du contrôle du Comité permanent R. Le bataillon n'est pas lié de manière structurelle au SGRS, même si des analystes d'ISTAR ont été affectés au SGRS. Le chef du SGRS a par ailleurs fait observer que son service pouvait faire appel à la capacité de renseignement d'ISTAR.<sup>68</sup> Il n'en demeure pas moins que la commission d'enquête constate que la relation entre le SGRS et ISTAR n'est pas réglée de manière suffisamment claire, la communication vers le SGRS n'étant dès lors pas optimale. En outre, l'application des méthodes spéciales de renseignement soulève des questions d'ordre juridique.

#### V.3.4. Le rôle du SGRS dans la lutte contre le terrorisme (islamiste)

38. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, le SGRS s'est, jusqu'en 2012, principalement limité à fournir au sein de la chaîne militaire des renseignements généraux d'ordre politico-militaire en vue de la *force protection*, c'est-à-dire la protection d'unités militaires déjà déployées ou devant éventuellement être déployées. Toutefois, le service offrait déjà au cours de cette période son assistance technique dans une enquête menée par le parquet fédéral et une réflexion était menée quant à une adaptation éventuelle de l'organisation. Lorsqu'il s'est avéré, à l'automne 2013, que le retour des *foreign terrorist fighters* de Syrie en Belgique pourrait constituer une menace sérieuse pour notre pays, le service a étendu ses missions au suivi des réseaux et phénomènes islamistes extrémistes dans une zone plus vaste et un contexte plus large. Après l'attentat au Musée juif du 24 mai 2014 et la proclamation du Califat islamique en juin 2014, il a été décidé de conférer une place encore plus importante à la lutte contre le terrorisme.

<sup>67</sup> [http://www.irsd.be/website/images/livres/rmb/05/RMB\\_5\\_jan%20abts.pdf](http://www.irsd.be/website/images/livres/rmb/05/RMB_5_jan%20abts.pdf).

<sup>68</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la Sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 8-9.

in de oprichting van de hoger besproken *Joint Cell*. Als reactie op de terroristische aanval op de redactie van Charlie Hebdo in Parijs en op de anti-terrorismeactie te Verviers, wordt in januari 2015 beslist om ook risico's door aanvallen op niet-militaire objectieven of belangen te bestuderen. Sindsdien richt de ADIV zich niet meer louter op puur militaire belangen en wordt zo goed als mogelijk getracht een bijdrage te leveren aan de bescherming van de Belgische bevolking en de Belgische belangen.<sup>69</sup> Mede in het licht van de bevindingen van het Vast Comité I, stelt de onderzoekscommissie echter vast dat deze bijdrage vooralsnog onvoldoende ontwikkeld is.

39. Doorheen de jaren werd in de stuurplannen van de Divisie Veiligheidsinlichtingen en de Divisie Inlichtingen steeds tot op zekere hoogte aandacht besteed aan de fenomenen van de radicale islam en het transnationale jihadisme. De Syrië-problematiek kwam echter pas in 2013 uitdrukkelijk aan bod in het stuurplan van de Divisie Inlichtingen, waarbij dit fenomeen in de betrokken regio's werd gecontextualiseerd en specifiek aandacht werd besteed aan de *foreign fighters* en de *returnees*. Een en ander kaderde initieel in de uitvoering van de Omzendbrief van 25 september 2014 betreffende het informatiebeheer en de maatregelen voor de opvolging van de *foreign fighters* die in België verblijven. Inmiddels werd deze omzendbrief echter vervangen door de Omzendbrief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van 21 augustus 2015.<sup>70</sup>

40. De ADIV streeft ernaar een zo autonoom mogelijke informatiepositie te verwerven aangaande de commando- en controlemechanismen van IS; de manier waarop operaties in Europa worden voorbereid en aangestuurd vanuit het hoofdkwartier in Raqqa; de wijze waarop IS zowel intern als extern communiceert; en het uithoudingsvermogen van IS, dat wordt beoordeeld in het licht van onder meer de financiering, de logistieke bevoorrading en de rekrutering. De onderzoekscommissie plaats hier twee belangrijke kanttekeningen bij. In de eerste plaats tonen de overgemaakte stukken aan dat de ADIV momenteel deze hoge ambities niet kan waarmaken. Zo blijkt de ADIV onvoldoende informatie te hebben over de organisatie, de strategie en de intenties van IS. Ten tweede tracht de ADIV weliswaar de *Belgian foreign terrorist fighters* in Syrië en Irak op te volgen, doch heeft de onderzoekscommissie vastgesteld dat dit in relatief beperkte mate gebeurt en dat slechts een

Cela s'est concrétisé par la création de la *Joint Cell* évoquée ci-dessus. En réaction à l'attentat terroriste perpétré contre la rédaction de Charlie Hebdo, à Paris, et suite à l'action antiterroriste menée à Verviers, il a été décidé en janvier 2015 d'étudier également les risques d'attaques de cibles ou d'intérêts non militaires. Depuis lors, le SGRS ne se concentre plus uniquement sur les intérêts purement militaires. Il s'efforce de contribuer au mieux à la protection de la population et des intérêts belges.<sup>69</sup> À la lumière notamment des conclusions du Comité permanent R, la commission d'enquête constate cependant que cette contribution n'est pour l'heure pas encore suffisamment concrète.

39. Un an après l'autre, les plans directeurs de la Division du renseignement de sécurité et de la Division du renseignement ont toujours prêté attention, dans une certaine mesure, aux phénomènes de l'islam radical et du djihadisme transnational. La problématique syrienne n'est toutefois apparue de manière explicite dans le plan directeur de la Division du renseignement qu'en 2013. Ce phénomène a alors été contextualisé dans les régions concernées, et une attention spécifique a été prêtée au problème des *foreign fighters* et des *returnees*. Ces actions s'inscrivaient initialement dans le cadre de l'application de la circulaire du 25 septembre 2014 relative à l'échange d'informations et au suivi des combattants étrangers résidant en Belgique. Entre-temps, cette circulaire a été remplacée par la Circulaire du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice du 21 août 2015.<sup>70</sup>

40. Le SGRS s'efforce d'acquérir une position d'information la plus autonome possible en ce qui concerne: les mécanismes de commandement et de contrôle de l'EI; la manière dont les opérations en Europe sont préparées et dirigées depuis le quartier général à Raqqa; la manière dont l'EI communique, tant en interne que vers l'extérieur; et la capacité de résistance de l'EI, qui est appréciée en fonction notamment du financement, de l'approvisionnement logistique et du recrutement. La commission d'enquête formule deux remarques importantes à cet égard. Premièrement, les documents transmis montrent qu'en ce moment, le SGRS ne peut concrétiser ces objectifs ambitieux. Il s'avère notamment que le SGRS ne dispose pas assez d'informations sur l'organisation, la stratégie et les intentions de l'EI. Et, deuxièmement, si le SGRS tente effectivement de suivre les FTF belges sur le terrain en Syrie et en Irak, la commission d'enquête a constaté que ce suivi ne

<sup>69</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 2-3.

<sup>70</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2015*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 23.

<sup>69</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 2-3.

<sup>70</sup> COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2015*, Anvers, Intersentia, 2016, 23.

twintigtal dergelijke strijders met de nodige prioriteit worden opgevolgd.<sup>71</sup>

41. Een en ander neemt niet weg dat de ADIV wel een meerwaarde kan bieden bij de bestrijding van (islamistisch) terrorisme. Dit komt volgens de onderzoekscommissie vooral tot uiting in het feit dat de dienst zijn opdrachten overwegend in het buitenland uitvoert en in de beschikbaarheid van een aantal technologische middelen, waarover de VSSE en de federale politie niet beschikken.

42. Wat dit laatste betreft, moet vooreerst worden gewezen op de satellietobservatie, die thans reeds voorhanden is en in de nabije toekomst wellicht nog verder gemoderniseerd zal worden. Via de toepassing van deze *Imagery intelligence* (IMINT) heeft de ADIV trainingskampen van IS in Syrië, Irak en Libië gedecteerd, dan wel de ligging ervan bevestigd.<sup>72</sup>

43. Ten tweede beschikt de ADIV over een voor België unieke elektronische onderscheppingscapaciteit, die met name ook in het buitenland wordt aangewend. Op basis van een zogenaamd luisterplan wordt dergelijke *Signals Intelligence* (SIGINT) gebruikt om elke vorm van communicatie te onderscheppen, die door terroristische organisaties in het buitenland wordt gebruikt, en dit ter bescherming en beveiliging van Belgische of geallieerde belangen op het nationale grondgebied of in het buitenland enerzijds en van Belgische onderdanen, gevestigd in het buitenland anderzijds. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat SIGINT bij voorkeur in multinationaal verband wordt toegepast, waardoor de verkregen informatie een hoge classificatiegraad heeft, wat de bruikbaarheid ervan in een strafrechtelijk onderzoek bemoeilijkt.<sup>73</sup> Daarenboven heeft de onderzoekscommissie vastgesteld dat de ADIV slechts een deel van de gecollecteerde informatie daadwerkelijk en tijdig verwerkt. Dit is het gevolg van het feit dat de dienst over onvoldoende personeel beschikt dat gekwalificeerd is voor dit soort werk. Het toont echter ook aan dat binnen de ADIV onvoldoende prioriteit wordt gegeven aan deze opdracht. Meer algemeen moet overigens worden opgemerkt dat in hoofdstuk IV van dit rapport reeds werd aangetoond dat de informatiehuishouding van de ADIV voor substantiële verbetering vatbaar is.

<sup>71</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 3.

<sup>72</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 3 en 7.

<sup>73</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 4 en 7-8.

s'effectue que dans une mesure assez limitée et que le SGRS n'accorde la priorité nécessaire à ce suivi que pour une vingtaine de ces combattants.<sup>71</sup>

41. Il n'en demeure pas moins que le SGRS peut offrir une plus-value dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (islamiste). Selon la commission d'enquête, cette plus-value tient surtout au fait que le service exécute principalement ses missions à l'étranger et dispose d'une série de moyens technologiques dont ne disposent pas la VSSE et la police fédérale.

42. En ce qui concerne ce dernier point, il y a lieu d'épingler premièrement l'observation par satellite, qui est déjà disponible et qui sera sans doute encore modernisée dans un proche avenir. L'application de cette *Imagery intelligence* (IMINT) a permis au SGRS de détecter des camps d'entraînement de l'EI en Syrie, en Irak et en Libye ou à confirmer l'emplacement de ceux-ci.<sup>72</sup>

43. Deuxièmement, le SGRS dispose d'une capacité d'interception électronique unique pour la Belgique, qui est notamment aussi utilisée à l'étranger. Sur la base d'un "plan d'écoute", cette *Signals Intelligence* (SIGINT) est utilisée pour intercepter toute forme de communication utilisée par des organisations terroristes à l'étranger et ce, pour protéger et sécuriser, d'une part, les intérêts belges ou alliés sur le territoire national ou à l'étranger et, d'autre part, les ressortissants belges établis à l'étranger. À cet égard, il y a cependant lieu d'observer que la technologie SIGINT est déployée de préférence dans un contexte multinational, de sorte que les informations obtenues ont un degré de classification élevé, ce qui complique leur utilisation dans le cadre d'une enquête pénale.<sup>73</sup> La commission d'enquête a en outre constaté que le SGRS ne traite effectivement et en temps utile qu'une partie des informations collectées. C'est dû au fait que le service ne dispose pas de suffisamment de personnel qualifié pour effectuer ce type de travail. Cela montre toutefois également qu'une priorité insuffisante est accordée à cette mission au sein du SGRS. De façon plus générale, il convient d'ailleurs d'observer qu'il a déjà été démontré dans le chapitre IV du présent rapport que la gestion de l'information du SGRS peut substantiellement être améliorée.

<sup>71</sup> Audition du lieutenant-général Eddy Testelmans, chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 3.

<sup>72</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 3 et 7.

<sup>73</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 4 et 7-8.

### V.3.5. De informatiepositie van de ADIV voorafgaand aan de aanslagen van 22 maart 2016

44. Uit het door het Vast Comité I gevoerde toezichts- onderzoek is gebleken dat de ADIV na de aanslagen te Parijs in november 2015 getracht heeft zijn bronnen op het vlak van *human intelligence* en *Signals Intelligence* te activeren, ten einde meer te weten komen over de daders van deze aanslagen. Hoewel tot op zekere hoogte wel inzicht werd verkregen in de werking van IS en de verbanden tussen de onderscheiden daders werden geen pertinente gegevens verkregen over een concrete dreiging in België. Samen met het Vast Comité I stelt de onderzoekscommissie vast dat de informatiepositie van de ADIV voorafgaand aan de aanslagen van 22 maart 2016 bijzonder zwak was.

45. Ten dele kan dit volgens de onderzoekscommissie worden verklaard aan de hand van de in het bovenstaande met betrekking tot de VSSE besproken factoren. Ook voor de ADIV geldt immers dat het bijzonder moeilijk is om menselijke bronnen te werven in de radicale islamitische gemeenschap. Dit is des te meer het geval voor wat de informanten in Syrië en Irak betreft. Luitenant-generaal E. Testelmans gaf hierbij aan dat de controles die door IS worden uitgevoerd draconisch zijn en dat de klassieke motivatiefactoren, zoals het geven van een financiële vergoeding, doorgaans niet volstaan om aan IS gelieerde potentiële informanten te overtuigen.<sup>74</sup>

46. Daarnaast spelen echter ook andere factoren een rol. Zo is het in de eerste plaats opvallend dat de ADIV geen gebruik heeft gemaakt van *Social media intelligence* ten aanzien van de door de dienst gekende (mede)daders van de aanslag te Parijs en de andere (mede)daders. Hoewel de ADIV het belang ervan inziet, is deze capaciteit binnen de dienst relatief nieuw en onvoldoende performant. Inmiddels werd wel beslist om gezamenlijk met de VSSE en de federale politie een softwarepakket aan te kopen, dat een verdere ontwikkeling en intensivering van de *Social media intelligence* mogelijk moet maken.<sup>75</sup> Daarmee zullen overigens niet alle problemen opgelost zijn. Terroristen maken immers meer en meer gebruik van het Dark Net en van geëncrypteerde communicatie-applicaties, zoals WhatsApp,

<sup>74</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 4.

<sup>75</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 3.

### V.3.5. La position d'information du SGRS avant les attentats du 22 mars 2016

44. Il est ressorti de l'enquête de contrôle effectuée par le Comité permanent R qu'après les attentats de Paris de novembre 2015, le SGRS a tenté d'activer ses sources dans le domaine de la human intelligence et de la Signals Intelligence, dans le but d'en apprendre davantage sur les auteurs de ces attentats. Bien qu'il ait pu, jusqu'à un certain point, des informations se faire une idée plus précise du fonctionnement de l'État islamique et des liens entre les différents auteurs, il n'a recueilli aucune information pertinente concernant une menace concrète en Belgique. La commission d'enquête constate, avec le Comité permanent R, que la position d'information du SGRS avant les attentats du 22 mars était particulièrement faible.

45. Selon la commission d'enquête, cette situation peut en partie s'expliquer par les facteurs évoqués ci-dessus à propos de la VSSE. Même pour le SGRS, il est en effet particulièrement difficile de d'obtenir des sources humaines dans la communauté islamiste radicale, et c'est d'autant plus vrai en ce qui concerne les informateurs en Syrie et en Irak. Le lieutenant général E. Testelmans a expliqué à ce sujet que l'État islamique effectue des contrôles très stricts et que les facteurs de motivation classiques, comme l'octroi d'une rémunération financière, ne suffisent généralement pas à convaincre les informateurs potentiels liés à l'État islamique<sup>74</sup>.

46. En outre, d'autres facteurs interviennent toutefois. Tout d'abord, il est étonnant que le SGRS n'ait pas utilisé la *Social media intelligence* à l'égard des (co)auteurs des attentats de Paris et des autres (co)auteurs connus des services. Même si le SGRS en mesure l'importance, cette capacité est relativement neuve et insuffisamment performante au sein du service. Dans l'intervalle, il a néanmoins été décidé d'acheter, conjointement avec la VSSE et la police fédérale, un logiciel qui doit permettre la poursuite du développement et de l'intensification du renseignement concernant les médias sociaux.<sup>75</sup> Cela ne résoudra cependant pas les problèmes. En effet, les terroristes utilisent de plus en plus le *Dark Net* et les applications de communication cryptée telles que WhatsApp, Viber et Telegram qui sont difficilement

<sup>74</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 4.

<sup>75</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 3.

Viber en Telegram, die moeilijk of zelfs niet toegankelijk zijn zonder medewerking van de providers.<sup>76</sup>

47. Ten tweede stelde het Vast Comité I vast dat de ADIV evenmin bijzondere inlichtingenmethoden heeft toegepast. De onderzoekscommissie wijst er evenwel op dat bij deze vaststelling voor ogen moet worden gehouden dat de meeste opdrachten van de ADIV in het buitenland worden uitgevoerd, terwijl de dienst op grond van de toen geldende wetgeving weliswaar in het buitenland informatie kon inzamelen<sup>77</sup> en uitgezonden communicatie mocht intercepteren<sup>78</sup>, doch voor het overige alleen in België over de bevoegdheid beschikte om specifieke en uitzonderlijke inlichtingenmethoden aan te wenden.<sup>79</sup> In zijn activiteitenverslag over 2013 gaf het Comité I reeds aan dat de wetgever een debat zou moeten voeren over de noodzaak om bepaalde bijzondere inlichtingenmethoden ook in het buitenland mogelijk te maken.<sup>80</sup> In dat perspectief voorziet de hoger genoemde wet van 30 maart 2017 in een wijziging van artikel 18/1, 2° van de wet van 30 november 1998. Aldus zal de ADIV ook in het buitenland informaticasystemen kunnen binnendringen en beeldopnames kunnen maken.<sup>81</sup>

48. In de derde plaats is gebleken dat de ADIV, net als de federale politie, in de periode tussen de aanslagen te Parijs en Brussel een aantal rapporten heeft ontvangen van de militairen die in het kader van de operatie *Vigilant Guardian* worden ontplooid, doch dat de dienst deze rapporten niet geanalyseerd of inhoudelijk verwerkt heeft. De ADIV hanteerde daarbij het uitgangspunt dat dit uitsluitend een taak van de federale politie is. De onderzoekscommissie is het, samen met het Comité I, niet eens met deze zienswijze. De omstandigheid dat de betrokken rapporten ook werden overgemaakt aan de federale politie ontslaat de militaire

voire pas du tout accessibles sans la collaboration des fournisseurs.<sup>76</sup>

47. Le Comité permanent R a deuxièmement constaté que le SGRS n'a pas appliqué non plus de méthodes particulières de renseignement. La commission d'enquête souligne toutefois qu'en ce qui concerne cette constatation, il faut garder à l'esprit le fait que la plupart des missions effectuées par le SGRS le sont à l'étranger. Or, s'il est vrai que la législation de l'époque permettait au service de récolter des informations à l'étranger<sup>77</sup> et l'autorisait à y intercepter des communications<sup>78</sup>, pour le reste, le SGRS n'avait le pouvoir d'utiliser des méthodes spécifiques et exceptionnelles de renseignement qu'en Belgique.<sup>79</sup> Dans son rapport d'activités 2013, le Comité R avait déjà indiqué que le législateur devait lancer un débat sur la nécessité d'autoriser l'utilisation, également à l'étranger, de certaines méthodes particulières de renseignement.<sup>80</sup> Dans cette perspective, la loi précitée du 30 mars 2017 prévoit une modification de l'article 18/1, 2° de la loi du 30 novembre 1998. À l'avenir, le SGRS pourra ainsi également s'introduire dans des systèmes informatiques à l'étranger et y réaliser des prises de vues.<sup>81</sup>

48. Troisièmement, il est apparu que dans la période qui s'est écoulée entre les attentats de Paris et ceux de Bruxelles, le SGRS a reçu, tout comme la police fédérale, un certain nombre de rapports rédigés par des militaires déployés dans le cadre de l'opération *Vigilant Guardian*, mais que le service ne les a pas analysés ou n'en pas traité le contenu. Le SGRS partait en effet du principe que c'était une mission qui incombait exclusivement à la police fédérale. Tout comme le Comité R, la commission d'enquête ne souscrit pas à cette vision des choses. Le fait que les rapports en question aient été également transmis à la police fédérale ne

<sup>76</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 6 en 12-13. Zie ook hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 10 en 13.

<sup>77</sup> Dit wordt niet uitdrukkelijk gesteld in de wet van 30 november 1998, doch vloeit logischerwijze voort uit de opdrachten van de ADIV (VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2013*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 11).

<sup>78</sup> Art. 18/1, 2°, art. 44bis en art. 44ter van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst *juncto* art. 259bis, § 5, Sw.

<sup>79</sup> Art. 18/1, 2°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

<sup>80</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2013*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 114.

<sup>81</sup> Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en van artikel 259bis van het Strafwetboek. Memorie van Toelichting, *Parl.St.* Kamer 2015-2016, nr. 54-2043/001, 6-8. Zie ook hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 9.

<sup>76</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 3 et 12-13. Voir également l'audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 10 et 13.

<sup>77</sup> Cela ne figure pas explicitement dans la loi du 30 novembre 1998, mais on peut le déduire logiquement des missions du SGRS (COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2013*, Anvers, Intersentia, 2014, 11).

<sup>78</sup> Art. 18/1, 2°, art. 44bis et art. 44ter de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité *juncto* art. 259bis, § 5, du Code pénal.

<sup>79</sup> Art. 18/1, 2°, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>80</sup> COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2013*, Anvers, Intersentia, 2014, 114.

<sup>81</sup> Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal. Exposé des motifs, Doc. parl. Chambre 2015-2016, n° 54-2043/001, 6-8. Voir également l'audition de M. Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 9.

inlichtingendienst immers niet van zijn plicht om deze rapporten ook zelf te analyseren en na te gaan of de erin vervatte informatie van belang is in het kader van het inlichtingenwerk. Daarbij moet trouwens worden benadrukt dat de ingezette militairen ook zelf inlichtingen nodig hebben om hun taak naar behoren én in de meest veilige omstandigheden te kunnen vervullen. Wel moet hierbij voor ogen worden gehouden dat de door de militairen overgemaakte “brute” informatie verrijkt moet worden met politionele informatie, waartoe de ADIV geen toegang heeft.

#### V.4. De samenwerking tussen beide inlichtingendiensten

49. De samenwerking tussen de VSSE en de ADIV wordt geregeld in een door de ministers van Justitie en Landsverdediging ondertekend Protocolakkoord, waarvan de meest recente versie dateert van 12 november 2004.<sup>82</sup> In uitvoering van dit Protocolakkoord zijn zogenaamde samenwerkingsplatforms gecreëerd, die zich richten op bepaalde thema's of domeinen. Aldus werken beide inlichtingendiensten onder meer samen bij de aanpak van ideologisch extremisme en islamistisch radicalisme en bij de toepassing van bijzondere inlichtingenmethoden. Het Protocolakkoord omschrijft de modaliteiten voor het onderling uitwisselen van informatie en biedt ook een basis voor het streven naar synergieën tussen beide inlichtingendiensten op het vlak van *human intelligence*.<sup>83</sup>

50. Niettegenstaande het Protocolakkoord, heeft de onderzoekscommissie vastgesteld dat bij beide inlichtingendiensten slechts zeer geleidelijk aan de wil is ontstaan om informatie met elkaar te delen.<sup>84</sup> De recente ontwikkelingen zijn evenwel hoopgevend. Zo zijn er sinds enige tijd, als gevolg van de toegenomen terroristische dreiging, quasi-dagelijks contacten tussen de hoofden van beide inlichtingendiensten en vindt ook frequent overleg plaats tussen de in de bestrijding van terrorisme gespecialiseerde medewerkers. Binnen de VSSE werd hiertoe een specifiek *point of contact* aangesteld.<sup>85</sup> Daarnaast wordt in crisisperiodes zeer intensief samengewerkt. Na de aanslagen van

dispensait en effet pas les services de renseignement militaire de leur obligation d'analyser eux-mêmes ces rapports et de vérifier s'ils contenaient des informations importantes dans le cadre du travail de renseignement. Il convient par ailleurs de souligner à cet égard que les militaires déployés sur le terrain ont eux-mêmes besoin d'informations pour pouvoir accomplir leur mission adéquatement et dans les meilleures conditions de sécurité possibles. Il convient cependant de garder ici à l'esprit que les informations “brutes” transmises par les militaires doivent être enrichies par des informations policières auxquelles le SGRS n'a pas accès.

#### V.4. La coopération entre les deux services de renseignement

49. La coopération entre la VSSE et le SGRS est réglée dans un protocole d'accord conclu par les ministres de la Justice et de la Défense, dont la dernière version date du 12 novembre 2004.<sup>82</sup> En exécution de ce protocole d'accord, un certain nombre de plateformes de concertation en charge de thèmes ou domaines spécifiques ont été créées. C'est ainsi que les deux services de renseignement coopèrent notamment en ce qui concerne la lutte contre l'extrémisme idéologique et le radicalisme islamique et l'application de méthodes spéciales de renseignement. Le protocole d'accord décrit les modalités de l'échange mutuel d'informations tout en constituant une base en vue de la recherche de synergies entre les deux services de renseignement en matière d'intelligence humaine.<sup>83</sup>

50. En dépit du protocole d'accord, la commission d'enquête a constaté que la volonté des deux services de renseignement de partager les informations n'est apparue que très progressivement.<sup>84</sup> Les évolutions récentes sont cependant encourageantes. Depuis un certain temps, par suite de la menace terroriste accrue, des contacts quasi journaliers ont lieu entre les chefs des deux services de renseignement et les collaborateurs spécialisés en lutte contre le terrorisme se concertent fréquemment. Un point de contact spécifique<sup>85</sup> a été désigné à cet effet au sein de la VSSE. Par ailleurs, lors de périodes de crise, la coopération est très intense. Après les attentats du 22 mars 2016,

<sup>82</sup> Op 20 februari 1997 werd de oorspronkelijke versie van het Protocolakkoord ondertekend.

<sup>83</sup> *Vr. en Antw.* Senaat 2010-2011, 8 februari 2011 (Vr. nr. 5-1226 B ANCIAUX). Zie ook hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 4.

<sup>84</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 6, 12-13 en 20.

<sup>85</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 5. Zie ook hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 21-22.

<sup>82</sup> La version initiale du protocole d'accord a été signée le 20 février 1997.

<sup>83</sup> Q.R., Sénat 2010-2011, 8 février 2011 (Q. n° 5-1226 B. ANCIAUX). Voir également l'audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 4.

<sup>84</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 6, 12-13 et 20.

<sup>85</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 5. Voir également l'audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 21-22.



22 maart 2016 stelde de ADIV aldus gedurende enkele weken zijn volledige surveillancecapaciteit, vertaalcapaciteit Arabisch, SIGINT-capaciteit en *Digital Forensic Analysis*-capaciteit ter beschikking van de VSSE.<sup>86</sup>

51. Uit de werkzaamheden van de onderzoekscommissie is verder gebleken dat bij de beide inlichtingendiensten het besef leeft dat de onderlinge samenwerking en coördinatie substantieel versterkt moeten worden. Hierbij wezen zij op het onder de Nationale Veiligheidsraad ressorterend Platform 5 (*supra*, V.2.1.), dat ter zake de nodige initiatieven zou moeten ontplooiën.<sup>87</sup>

## V.5. De doorstroming van informatie van de inlichtingendiensten naar de gerechtelijke overheden

### V.5.1. De informatieverstrekking op grond van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering

52. Iedere ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of een wanbedrijf is krachtens artikel 29, eerste lid, Sv. verplicht dit dadelijk te melden aan de bevoegde procureur des Konings. Gelet op het feit dat ook de leden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beschouwd moeten worden als ambtenaren, geldt deze verplichting ook voor hen. Dit wordt overigens bevestigd in artikel 19/1, eerste lid van de wet van 30 november 1998.

53. Tijdens de hoorzittingen werd artikel 29 Sv. in verband gebracht met het fenomeen van de zogenaamde “*overdreven juridisering*”, dat de actieradius van de inlichtingendiensten “*in bijzonder grote mate*” zou beperken<sup>88</sup> en tot de frustrerende situatie zou leiden dat zij een beginnende informatiepositie moeten opgeven.<sup>89</sup> Zo deze vaststelling met betrekking tot het hierna te analyseren artikel 19/1, eerste lid, van de wet van 30 november 1998 inderdaad zonder meer kan worden gemaakt (*infra*, V.5.2.), moet zij ten aanzien van artikel 29 Sv. volgens de onderzoekscommissie enigszins worden gerelativeerd. De in dit laatste artikel voorziene informatieplicht geldt immers slechts ingeval de inlichtingendiensten “kennis krijgen” van een misdaad

le SGRS a ainsi mis toute sa capacité de surveillance, sa capacité de traduction arabe, sa capacité SIGINT et sa capacité *Digital Forensic Analysis* à la disposition de la VSSE.<sup>86</sup>

51. Les travaux de la commission d'enquête ont par ailleurs fait apparaître que les deux services de renseignement ont conscience de la nécessité de renforcer substantiellement la coopération mutuelle et la coordination. À cet égard, il est renvoyé à la Plateforme 5 (*supra* V.2.1.) relevant du Conseil national de sécurité, qui devrait développer les initiatives nécessaires en la matière.<sup>87</sup>

## V.5. La circulation de l'information entre les services de renseignement et les autorités judiciaires

### V.5.1. La communication d'informations en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle

52. Conformément à l'article 29, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code d'instruction criminelle, tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en informer sur-le-champ le procureur du Roi compétent. Dès lors que les membres des services de renseignement et de sécurité doivent être considérés comme des fonctionnaires, cette obligation s'applique également à eux. C'est au demeurant confirmé par l'article 19/1, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 novembre 1998.

53. Au cours des auditions, l'article 29 du Code d'instruction criminelle a été mis en rapport avec la “*judiciarisation excessive*”, qui limiterait “*dans une très large mesure*” le rayon d'action des services de renseignement<sup>88</sup> et aurait pour conséquence frustrante qu'ils doivent abandonner une position d'information naissante.<sup>89</sup> Si cette constatation peut en effet être faite sans autre formalité au sujet de l'article 19/1, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 novembre 1998 à analyser ci-après (*infra*, V.5.2.), la commission d'enquête estime qu'il convient en quelque sorte de la relativiser en ce qui concerne l'article 29 du Code d'instruction criminelle. Le devoir d'information prévu dans ce dernier article ne s'applique en effet que dans le cas où les services de

<sup>86</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 4.

<sup>87</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 19-20.

<sup>88</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 13.

<sup>89</sup> Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 19 oktober 2016, 17.

<sup>86</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 4.

<sup>87</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 19-20.

<sup>88</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 13.

<sup>89</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 19 octobre 2016, 17.

of wanbedrijf, wat impliceert dat men over concrete aanwijzingen dient te beschikken van alle materiële en morele bestanddelen van het misdrijf. Een louter vermoeden van het bestaan van een wanbedrijf of misdaad volstaat dus niet.<sup>90</sup> Dit neemt echter niet weg dat ook artikel 29 Sv. in wezen uitgaat van een primauteit van het strafrechtelijk onderzoek. Dit blijkt niet alleen uit de eis dat de kennisgeving van het misdrijf "dadelijk" moet gebeuren, doch ook uit het feit dat de informatieplicht geldt voor de individuele ambtenaar van de inlichtingendienst. De aangifte gebeurt derhalve niet via het hoofd van de inlichtingendienst.

### V.5.2. *De informatieverstrekking op grond van artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998*

#### V.5.2.1. *Een zeer ruime informatieplicht*

54. Artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 heeft betrekking op gevallen waarin de inlichtingendiensten kennis krijgen van een misdrijf nadat zij specifieke of uitzonderlijke inlichtingenmethoden aangewend hebben. Aangezien deze regeling niet geldt in het kader van de toepassing van de gewone methoden, is het toepassingsgebied ervan beperkter dan dit van artikel 29 Sv. Daar staat evenwel tegenover dat de informatieplicht bijzonder ruim wordt geformuleerd. Waar artikel 29 Sv. slechts geldt ingeval de inlichtingendiensten daadwerkelijk kennis hebben van een misdaad of een wanbedrijf, wordt die vereiste duidelijk afgezwakt in artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998. Luidens deze bepaling volstaat het immers dat er sprake is van hetzij ernstige aanwijzingen over het plegen van een misdaad of een wanbedrijf, hetzij een redelijk vermoeden van te plegen of reeds gepleegde maar nog niet aan het licht gebrachte strafbare feiten. Daarenboven geldt de informatieplicht niet alleen ten aanzien van misdrijven die rechtstreeks verband houden met de dreiging die ten grondslag ligt aan de toepassing van een bijzondere inlichtingenmethode, maar ook voor strafbare feiten die met deze dreiging als zodanig geen verband hebben.

55. In het kader van de toepassing van artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 dienen de inlichtingendiensten de ernstige aanwijzingen, respectievelijk het redelijk vermoeden onverwijld ter kennis te brengen van de

<sup>90</sup> In die zin ook L. HUYBRECHTS, "Aangifte van misdrijven" in *Comm.Straf.*, Kluwer (losbl.), 2004, nr. 10.

renseignement "acquièrent la connaissance" d'un crime ou d'un délit, ce qui implique que l'on doit disposer d'indices concrets de tous les éléments matériels et moraux constitutifs de l'infraction. Un simple soupçon de l'existence d'un délit ou d'un crime ne suffit donc pas.<sup>90</sup> Il n'en demeure pas moins que l'article 29 du Code d'instruction criminelle se fonde essentiellement sur une primauté de l'enquête pénale. Cela ne ressort pas uniquement de l'exigence que la notification de l'infraction se fasse "sur-le-champ", mais aussi du fait que le devoir d'information s'applique au fonctionnaire individuel du service de renseignement. La déposition ne passe donc pas par le chef du service de renseignement.

### V.5.2. *La communication d'informations en vertu de l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998*

#### V.5.2.1. *Une obligation d'information très large*

54. L'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 concerne les cas dans lesquels les services de renseignement acquièrent la connaissance d'une infraction après avoir employé des méthodes spécifiques ou exceptionnelles de renseignement. Étant donné que cette réglementation ne s'applique pas dans le cadre de l'application des méthodes ordinaires, son champ d'application est plus limité que celui de l'article 29 du Code d'instruction criminelle. Par contre, l'obligation d'information est formulée en des termes particulièrement larges. Alors que l'article 29 du Code d'instruction criminelle ne s'applique qu'au cas où les services de renseignement ont effectivement connaissance d'un crime ou d'un délit, cette exigence est clairement affaiblie dans l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998. Selon cette disposition, il suffit en effet qu'il soit question soit d'indices sérieux relatifs à la commission d'un crime ou d'un délit, soit d'une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus. En outre, cette obligation d'information ne s'applique pas seulement à l'égard d'infractions qui ont un lien direct avec la menace sur laquelle est fondée l'application d'une méthode particulière de renseignement, mais aussi à l'égard de faits punissables qui ne sont pas liés à cette menace en tant que telle.

55. Dans le cadre de l'application de l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998, les services de renseignement doivent porter sans délai les indices sérieux ou la suspicion raisonnable à la connaissance de la

<sup>90</sup> Voir également, dans le même sens, L. HUYBRECHTS, "Aangifte van misdrijven" in *Comm.Straf.*, Kluwer (feuillet mobiles), 2004, n° 10.

bestuurlijke Commissie<sup>91</sup>, die de verzamelde gegevens – ongeacht de drager waarop ze vastgelegd werden – zal onderzoeken. Indien de bestuurlijke Commissie het bestaan van de ernstige aanwijzingen of het redelijk vermoeden bevestigt, stelt de voorzitter een niet-geclassificeerd proces-verbaal op, dat vervolgens – nadat het diensthoofd van de betrokken inlichtingendienst werd gehoord – onverwijld moet worden overgemaakt aan de federale procureur of de procureur des Konings. De ontvangende magistraat moet de voorzitter van de bestuurlijke Commissie inlichten over de gevolgen die aan de overmaking van het proces-verbaal worden gegeven. Deze laatste zal dan op zijn beurt het diensthoofd van de betrokken inlichtingendienst inlichten.

#### V.5.2.2. *Problematische aspecten en ongewenste neveneffecten*

56. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 in de praktijk tot meerdere problemen en ongewenste neveneffecten leidt.

57. In de eerste plaats legt deze bepaling te eenzijdig de nadruk op het strafrechtelijk optreden, waarbij het niet-geclassificeerd proces-verbaal als het ware fungeert als een aanvankelijk proces-verbaal dat de basis vormt voor het starten van een strafrechtelijk vooronderzoek. Uit de hoorzittingen is gebleken dat dit in terrorismedossiers niet alleen een overbelasting van het federaal parket creëert, maar daarenboven ook aanleiding kan geven tot een patstelling. De inlichtingendiensten zijn immers verplicht om vroegtijdig hun informatiepositie vrij te geven, terwijl de gerechtelijke instanties in bepaalde gevallen onvoldoende concrete informatie ontvangen en zelf vragende partij zijn voor het verder zetten van het inlichtingenonderzoek.<sup>92</sup> De te sterke juridisering kan er in die zin merkwaardigerwijze toe leiden dat een dossier geseponeerd zou worden, waardoor uiteindelijk zowel het inlichtingenonderzoek als het strafrechtelijk onderzoek een maat voor niets dreigt te worden.

58. Hierop aansluitend moet ten tweede worden vastgesteld dat artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 de succesvolle toepassing van de bijzondere inlichtingenmethoden in bepaalde gevallen

<sup>91</sup> De bestuurlijke Commissie is samengesteld uit drie effectieve leden met de hoedanigheid van magistraat, aangesteld door de Koning. De voorzitter is een onderzoeksrechter. De overige twee leden zijn een zetelend magistraat en een magistraat van het openbaar ministerie (zie art. 43/1, § 1, van de wet van 30 november 1998).

<sup>92</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 14 en 33; Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 19 oktober 2016, 3.

commission administrative<sup>91</sup> qui examinera les données ainsi recueillies quel que soit le support qui fixe ces données. Si la Commission administrative confirme l'existence d'indices sérieux ou d'une suspicion raisonnable, le président en dresse procès-verbal non classifié qui doit ensuite être transmis sans délai au procureur du Roi ou au procureur fédéral, le chef du service de renseignement concerné étant préalablement entendu. Le magistrat qui reçoit le procès-verbal doit informer le président de la Commission administrative des suites qui sont données à la transmission de ce procès-verbal. Ce dernier informera à son tour le chef du service de renseignement concerné.

#### V.5.2.2. *Aspects problématiques et effets collatéraux non désirés*

56. La commission d'enquête a constaté que l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 engendre plusieurs problèmes et effets collatéraux non désirés dans la pratique.

57. Premièrement, cette disposition met l'accent trop unilatéralement sur l'action pénale, le procès-verbal non classifié faisant pour ainsi dire office de procès-verbal initial à la base du lancement d'une enquête pénale préliminaire. Il est ressorti des auditions que cette manière de procéder dans les dossiers de terrorisme non seulement surcharge le parquet fédéral, mais est en outre susceptible de conduire à une impasse. Les services de renseignement sont obligés de dévoiler leur position d'information à un stade précoce, alors que les instances judiciaires ne reçoivent pas assez d'informations concrètes et sont demandeuses d'une poursuite de l'enquête de renseignement.<sup>92</sup> La juridiciarisation excessive peut curieusement conduire au classement sans suite d'un dossier, ce qui finalement risque de rendre vaines tant l'enquête de renseignement que l'enquête pénale.

58. Deuxièmement, dans le prolongement de ce qui précède, force est de constater que l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 risque de compromettre le succès des méthodes particulières de renseignement.

<sup>91</sup> La Commission administrative est composée de trois membres effectifs qui ont la qualité de magistrat et qui sont nommés par le Roi. Le président est un juge d'instruction. Les deux autres membres sont un magistrat du siège et un magistrat du ministère public (voir art. 43/1, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 novembre 1998).

<sup>92</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 14 et 33; audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la Sûreté de l'État, 19 octobre 2016, 3.

hypothekeert. De administrateur-generaal van de VSSE gaf ter zake het voorbeeld van een door zijn dienst uitgevoerde observatie waarbij wordt vastgesteld dat de geobserveerde *targets* een winkeldiefstal plegen. Een strikte toepassing van de wettelijke regeling brengt dan met zich dat de VSSE dit strafbaar feit onverwijld dient te melden aan de bestuurlijke Commissie, waarna de voorzitter van dit orgaan een niet-geclassificeerd proces-verbaal moet opstellen.<sup>93</sup>

59. In de derde plaats moet worden opgemerkt dat het door de bestuurlijke Commissie op te stellen niet-geclassificeerd proces-verbaal volgens het initiële artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 niet alleen de informatie moest bevatten die de grondslag vormt voor het redelijk vermoeden of de ernstige aanwijzingen, doch tevens diende te preciseren in welke context de inlichtingenopdracht had plaatsgevonden en welk doel daarbij werd nagestreefd. Ook moest worden aangegeven in welke context de ernstige aanwijzingen werden verzameld die eventueel in rechte kunnen worden gebruikt. De onderzoekscommissie meent dat deze vereisten op gespannen voet (kunnen) staan met de legitieme bekommernis van de inlichtingendiensten tot afscherming van hun informatiepositie en bronnen.<sup>94</sup> Zij stelt evenwel vast dat de wetgever deze bekommernis inmiddels ter harte heeft genomen. De hoger genoemde wet van 30 maart 2017 voorziet inderdaad in een aanpassing van artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998. Enerzijds wordt de inhoud van het over te maken niet-geclassificeerd proces-verbaal beperkt tot de vermelding van de ernstige aanwijzingen die eventueel in rechte kunnen worden gebruikt. Anderzijds wordt in een versterking van de positie van het hoofd van de inlichtingendienst voorzien. Waar de bestuurlijke Commissie thans het diensthoofd alleen vooraf moet horen over de voorwaarden van verzending van het niet-geclassificeerd proces-verbaal, zal hij in de toekomst ook worden gehoord over de inhoud ervan.<sup>95</sup> Aldus kan worden beoordeeld welke informatie in het belang van het inlichtingenonderzoek afgeschermd dient te worden.

En la matière, l'administrateur général de la VSSE a donné l'exemple d'une observation effectuée par son service au cours de laquelle il est constaté que les cibles observées commettent un vol à l'étalage. Une application stricte de la réglementation légale implique que la VSSE doit signaler sans délai ce fait punissable à la Commission administrative et que le président de cet organe doit ensuite dresser un procès-verbal non classifié.<sup>93</sup>

59. Troisièmement, il convient de souligner que le procès-verbal non classifié que doit établir la commission administrative en vertu de l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 ne devait pas seulement contenir les informations sur lesquelles se fondaient la suspicion raisonnable ou les indices sérieux mais devait également préciser dans quel contexte la mission de renseignement avait eu lieu et quel en était le but. Il devait également indiquer dans quel contexte les indices sérieux susceptibles d'être utilisés en justice ont été récoltés. La commission d'enquête considère que ces critères vont (potentiellement) à l'encontre du souci légitime des services de renseignement de protéger leur position d'information et leurs sources.<sup>94</sup> Elle constate toutefois que le législateur a aujourd'hui pris cette préoccupation à cœur. La loi précitée du 30 mars 2017 prévoit en effet de modifier l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998. D'une part, le contenu du procès-verbal non classifié à transmettre se limite à la mention des indices sérieux susceptibles d'être utilisés en justice. D'autre part, il prévoit un renforcement de la position du chef du service de renseignement. Aujourd'hui, la commission administrative ne doit consulter le dirigeant du service que préalablement, au sujet des conditions de transmission du procès-verbal non classifié mais, à l'avenir, elle l'entendra également sur son contenu.<sup>95</sup> Il lui sera ainsi possible d'identifier les informations devant être masquées dans l'intérêt de l'enquête de renseignement.

<sup>93</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 14.

<sup>94</sup> Zie ook B. VANGEEBERGEN en D. VAN DAELE, "De verhouding tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de gerechtelijke overheden" in W. VAN LAETHEM, D. VAN DAELE en B. VANGEEBERGEN (eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (207) 218; B. VANGEEBERGEN en D. VAN DAELE, "De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden: een reus op lemen voeten", *Nullum Crimen* 2010 (147) 164.

<sup>95</sup> Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en van artikel 259bis van het Strafwetboek. Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Kamer 2015-2016, nr. 54-2043/001, 14 en 71-72.

<sup>93</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 14.

<sup>94</sup> Voir également B. VANGEEBERGEN et D. VAN DAELE, "De verhouding tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de gerechtelijke overheden" in W. VAN LAETHEM, D. VAN DAELE et B. VANGEEBERGEN (eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden*, Anvers, Intersentia, 2010, (207) 218; B. VANGEEBERGEN et D. VAN DAELE, "De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden: een reus op lemen voeten", *Nullum Crimen* 2010 (147) 164.

<sup>95</sup> Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-2043/001, 14 et 71-72.

### V.5.3. De samenwerking tussen de inlichtingendiensten en de federale politie

#### V.5.3.1. De geleidelijke ontwikkeling van de onderlinge samenwerking

60. De voormalig administrateur-generaal van de VSSE, A. Winants, erkende dat in het verleden informatie niet steeds voldoende doorstroomde tussen de VSSE en de federale politie en dat dit in beide richtingen een probleem was. Inmiddels zou er echter sprake zijn van een goede informatiedoorstroming, zeker wat betreft terrorisme.<sup>96</sup> Dit werd bevestigd door de federale procureur F. Van Leeuw.<sup>97</sup> De onderzoekscommissie heeft echter wel vastgesteld dat de VSSE in een aantal gevallen moeilijkheden ondervindt bij het versturen van geclassificeerde nota's aan sommige eenheden van de federale gerechtelijke politie. Dit is met name het gevolg van het feit dat niet elk van deze eenheden aangesloten is op het zogenaamde BINII-netwerk (*Belgian Intelligence Network Information Infrastructure*), dat het technisch mogelijk maakt om geclassificeerde informatie op een beveiligde wijze over te maken.<sup>98</sup> Daarnaast wijst de onderzoekscommissie erop dat de samenwerking tussen de VSSE en de federale politie – met uitzondering van de hierna te bespreken *Intelligence fusion cel* – vooralsnog niet werd geformaliseerd in omvattende en sluitende afspraken.

61. Tussen de ADIV en de federale politie bestaat wel een ontwerp van protocolakkoord, waarvan de laatste versie dateert van juli 2015 en dat onder meer betrekking heeft op de uitwisseling van informatie, het ter beschikking stellen van materiaal en infrastructuur en het gezamenlijk organiseren van opleidingen en trainingen. Om voor de onderzoekscommissie onduidelijke redenen, werd dit ontwerp tot op heden echter niet gefinaliseerd. Wel bestaat er een algemeen Protocolakkoord “Niet-operationele samenwerking” tussen Defensie en de federale politie.

62. Op basis van de door de regering via de veiligheidsprovisie ter beschikking gestelde financiële middelen zullen de VSSE, de ADIV en de federale politie gezamenlijk een softwarepakket aankopen, dat een verdere ontwikkeling en intensivering van zowel de

<sup>96</sup> Hoorzitting met de heer Alain Winants, voormalig administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 19 oktober 2016, 3 en 12.

<sup>97</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 25-26.

<sup>98</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 6.

### V.5.3. Collaboration entre les services de renseignement et la police fédérale

#### V.5.3.1. Mise en place progressive de la coopération mutuelle

60. L'ancien administrateur général de la VSSE, M. A. Winants, a reconnu que dans le passé, les informations ne circulaient pas toujours suffisamment entre la VSSE et la police fédérale et qu'il y avait un problème dans les deux sens. Il y aurait à présent une bonne circulation de l'information, certainement dans le domaine du terrorisme,<sup>96</sup> ce que confirme le procureur fédéral F. Van Leeuw.<sup>97</sup> La commission d'enquête a toutefois constaté que dans certains cas, la VSSE rencontre des difficultés dans l'envoi de notes classifiées à certaines unités de la police judiciaire fédérale, notamment en raison du fait que toutes ces unités ne sont pas raccordées au réseau “BINII” (*Belgian Intelligence Network Information Infrastructure*), permettant techniquement de transmettre des informations classifiées de manière sécurisée.<sup>98</sup> La commission d'enquête a par ailleurs souligné que la collaboration entre la VSSE et la police fédérale n'est pas encore formalisée dans des accords fermes et circonstanciés, sauf dans le cas de la cellule “*Intelligence fusion*”, dont il est question ci-après.

61. Il existe cependant un projet de protocole d'accord entre le SGRS et la police fédérale, dont la dernière version date de juillet 2015 et qui porte notamment sur l'échange d'informations, la mise à disposition de matériel et d'infrastructures et l'organisation conjointe de formations et d'entraînements. Pour des raisons qui n'apparaissent pas clairement à la commission d'enquête, ce projet n'a pas encore été finalisé. Il existe toutefois un protocole d'accord général “Coopération non opérationnelle” entre la Défense et la police fédérale.

62. Grâce aux moyens financiers mis à disposition par le gouvernement par le biais de la provision sécurité, la VSSE, le SGRS et la police fédérale achèteront ensemble un logiciel en vue de la poursuite du développement et de l'intensification du renseignement “*open*

<sup>96</sup> Audition de M. Alain Winants, ancien administrateur général de la Sûreté de l'État, 19 octobre 2016, 3 et 12.

<sup>97</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, concernant la politique de poursuites en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 25-26.

<sup>98</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 6.

*Open source intelligence* als de *Social media intelligence* mogelijk moet maken.<sup>99</sup>

#### V.5.3.2. De *Intelligence fusion cells*

63. Op 19 mei 2016 werd een *Memorandum of understanding* ondertekend tussen de VSSE, de ADIV, het OCAD en de federale politie, strekkende tot de oprichting van een zogenaamde *Intelligence fusion cell* binnen de onderzoeksafdeling terrorisme (OA3) van de Brusselse gedeconcentreerde gerechtelijke directie van de federale politie. In deze inmiddels operationele cel werken verbindingsofficieren van beide inlichtingendiensten en het OCAD dagelijks samen met onderzoekers van OA3, waarbij systematisch informatie wordt uitgewisseld en aldus wordt getracht een gemeenschappelijke informatiepositie inzake islamistisch terrorisme op te bouwen.<sup>100</sup>

64. In Henegouwen vindt op grond van een *Memorandum of understanding* wekelijks overleg plaats tussen de federale politie en de inlichtingendiensten, waarbij alle informatie op het vlak van terrorisme maximaal wordt uitgewisseld. Het OCAD is hier evenwel niet bij betrokken.<sup>101</sup>

#### V.5.4. De samenwerking tussen de inlichtingendiensten en het federaal parket

##### V.5.4.1. De uitwisseling van informatie

65. De onderzoekscommissie waardeert de nauwe samenwerking die de afgelopen jaren – reeds vóór de aanslagen van 22 maart 2016 – tot stand kwam tussen de inlichtingendiensten en het federaal parket. Zo werd binnen de VSSE een contactpunt ingesteld dat dagelijks met het federaal parket communiceert. Daarnaast maakt de VSSE op systematische wijze nota's aan de federaal procureur over met betrekking tot terroristische en andere bedreigingen. Hierbij wordt getracht om zoveel als mogelijk te werken met gedeclassificeerde informatie. Indien dit niet volledig mogelijk blijkt, wordt in elk geval een deel van de informatie gedeclassificeerd.<sup>102</sup> Het uitgangspunt is overigens dat de inlichtingendiensten ook geclassificeerde nota's aan de federale procureur

*source*" et du renseignement concernant les médias sociaux.<sup>99</sup>

#### V.5.3.2. Les *Intelligence fusion cells*

63. Le 19 mai 2016, un *Memorandum of understanding* visant à créer une *Intelligence fusion cell* au sein de la section antiterroriste (DR3) de la direction judiciaire déconcentrée de Bruxelles de la police fédérale a été signé entre la VSSE, le SGRS, l'OCAM et la police fédérale. Au sein de cette cellule entre-temps opérationnelle, des officiers de liaison des deux services de renseignement et de l'OCAM collaborent quotidiennement avec des enquêteurs de la DR3 et échangent systématiquement des informations. De la sorte, ils s'efforcent de développer une position d'information commune en matière de terrorisme islamiste.<sup>100</sup>

64. Dans le Hainaut, une concertation hebdomadaire a lieu, sur la base d'un *Memorandum of understanding*, entre la police fédérale et les services de renseignement. Dans le cadre de cette concertation, toutes les informations concernant le terrorisme sont échangées autant que possible. L'OCAM n'y est cependant pas associée.<sup>101</sup>

#### V.5.4. La coopération entre les services de renseignement et le parquet fédéral

##### V.5.4.1. L'échange d'informations

65. La commission d'enquête apprécie la collaboration étroite qui a été nouée ces dernières années – dès avant les attentats du 22 mars 2016 – entre les services de renseignement et le parquet fédéral. C'est ainsi qu'il a été créé, au sein de la VSSE, un point de contact qui communique quotidiennement avec le parquet fédéral. La VSSE adresse par ailleurs systématiquement des notes au procureur fédéral concernant les menaces terroristes et autres. À cet égard, on s'efforce de travailler autant que possible avec des informations déclassifiées. Si ce n'est pas possible, une partie des informations est en tout cas déclassifiée.<sup>102</sup> Le principe est d'ailleurs que les services de renseignement communiquent aussi des notes classifiées au procureur fédéral. Le

<sup>99</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 3; Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 5.

<sup>100</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 4, 13 en 20. Zie ook hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 5-6.

<sup>101</sup> Hoorzitting met de minister van Justitie, 19 december 2016, 12.

<sup>102</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 5.

<sup>99</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 3; Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 5.

<sup>100</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 4, 13 et 20. Voir aussi audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 5-6.

<sup>101</sup> Audition du ministre de la Justice, 19 décembre 2016, 12.

<sup>102</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 5.

meedelen. De federale procureur of de magistraten van de sectie terrorisme kunnen dan vervolgens de declassificatie vragen. De uiteindelijke beslissing hierover berust echter steeds bij de betrokken inlichtingendienst. Zolang bepaalde informatie geëncrypteerd is, ressorteert zij derhalve onder de verantwoordelijkheid van de inlichtingendiensten. Dit neemt evenwel niet weg dat het federaal parket zoveel als mogelijk de tactische onderzoekers op de hoogte brengt van zelfs geëncrypteerde informatie. Deze informatie kan immers bijzonder nuttig zijn om het strafrechtelijk onderzoek in een bepaalde richting te sturen, weze het dat zij alleen na declassificatie verder geëxploiteerd kan worden en in het strafdossier zal worden opgenomen.<sup>103</sup>

66. Tevens organiseert het federaal parket twee maal per maand een vergadering, waarbij de hangende terrorismedossiers worden besproken met de inlichtingendiensten en de terrorisme-eenheden van de federale politie.<sup>104</sup> Deze coördinatievergaderingen waarborgen de onderlinge informatie-uitwisseling, waarbij het federaal parket alle relevante informatie aan de inlichtingendiensten overmaakt en deze laatste op hun beurt het federaal parket in kennis stellen van inlichtingen met betrekking tot personen, entiteiten en fenomenen.<sup>105</sup>

#### V.5.4.2. *Het verlenen van technische bijstand door de inlichtingendiensten*

67. Na een daartoe strekkend verzoek kunnen de inlichtingendiensten conform artikel 20, § 2, van de wet van 30 november 1998 hun medewerking en in het bijzonder hun technische bijstand verlenen aan de gerechtelijke en bestuurlijke overheden. Hoewel uitdrukkelijk wordt bepaald dat een en ander dient te gebeuren binnen de perken van een door de ministers van Justitie en Landsverdediging goedgekeurd protocol, stelt de onderzoekscommissie vast dat vooralsnog geen dergelijk protocol werd opgesteld. De modaliteiten van de te verlenen technische bijstand worden door het college van procureurs-generaal echter wel beschreven in de vertrouwelijke Omzendbrief nr. 9/2012 van 21 juni 2012.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 4. Zie ook Hoorzitting over het luik “veiligheidsarchitectuur” met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 7.

<sup>104</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 5.

<sup>105</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 4 en 26.

<sup>106</sup> Deze omzendbrief heeft betrekking op de Wet van 3 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en op de samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat/ de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de krijgsmacht en de gerechtelijke overheden.

procureur général ou les magistrats de la section terrorisme peuvent ensuite demander la déclassification. La décision finale à ce propos revient cependant toujours au service de renseignement concerné. Tant que certaines informations sont classifiées, elles relèvent par conséquent de la responsabilité des services de renseignement. Il n'en demeure pas moins que le parquet fédéral communique autant que possible des informations, mêmes classifiées, aux enquêteurs tactiques. Ces informations peuvent en effet être particulièrement utiles pour diriger l'enquête pénale dans une direction donnée, si ce n'est qu'elles ne peuvent être exploitées et incluses dans le dossier pénal qu'après déclassification.<sup>103</sup>

66. Le parquet fédéral organise également deux fois par mois une réunion dans le cadre de laquelle les dossiers de terrorisme en cours sont discutés avec les services de renseignement et les unités anti-terroristes de la police fédérale.<sup>104</sup> Ces réunions de coordination garantissent un échange d'informations mutuel, le parquet fédéral communiquant toutes les informations pertinentes aux services de renseignement et ces derniers lui transmettant des renseignements concernant des personnes, des entités et des phénomènes.<sup>105</sup>

#### V.5.4.2. *L'octroi d'une assistance technique par les services de renseignement*

67. Lorsqu'ils sont sollicités à cet effet, les services de renseignement peuvent, conformément à l'article 20, § 2, de la loi du 30 novembre 1998, prêter leur concours et notamment leur assistance technique aux autorités judiciaires et administratives. Bien qu'il soit stipulé expressément que cela doit avoir lieu dans les limites d'un protocole approuvé par les ministres de la Justice et de la Défense, la commission d'enquête constate qu'aucun protocole de ce type n'a encore été établi. Les modalités de l'assistance technique à fournir sont toutefois décrites dans la circulaire confidentielle n° 9/2012 du 21 juin 2012 du Collège des procureurs généraux.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, sur la politique de poursuite en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 4. Voir aussi audition M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État sur le volet “architecture de sécurité”, 5 octobre 2016, 7.

<sup>104</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 5.

<sup>105</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, concernant la politique de poursuites en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 4 et 26.

<sup>106</sup> Cette circulaire porte sur la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, ainsi que sur la collaboration entre la Sûreté de l'État/le Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées et les autorités judiciaires.

68. Het Vast Comité I betwijfelde in het kader van de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 februari 2010 de noodzaak om inlichtingendiensten te betrekken bij het strafrechtelijk onderzoek en heeft zich hierover meermaals kritisch uitgelaten. De bijstandsverlening aan gerechtelijke overheden behoort volgens het Vast Comité I niet tot de wezenlijke opdrachten van de inlichtingendiensten en zou daarenboven impliceren dat een deel van de schaarse inlichtingencapaciteit niet langer kan worden aangewend voor het eigenlijke inlichtingenwerk, waardoor de kwaliteit van de aangeleverde analyses in het gedrang dreigt te komen en er zelfs “*intelligence failures*” dreigen. Het verlenen van technische bijstand zou volgens het Vast Comité I dan ook hoogstens in zeer uitzonderlijke en in de wet te omschrijven gevallen aanvaardbaar zijn. Daarnaast benadrukte het Vast Comité I dat een al te ruime interpretatie van het begrip technische bijstand er toe zou kunnen leiden dat de inlichtingendiensten gevraagd zouden worden om onderzoeksdaden te stellen voor de gerechtelijke overheden, wat uiteraard niet de bedoeling is.<sup>107</sup>

69. De onderzoekscommissie stelt vast dat de VSSE sedert jaren, op verzoek van het federaal parket, systematisch technische bijstand verleent aan alle terrorismeonderzoeken en dat deze samenwerking voor beide partijen een belangrijke meerwaarde biedt.<sup>108</sup> Sinds 2015 aanvaardt ook de ADIV systematisch de vragen tot technische steun vanwege het federaal parket, weze het dat deze steun in een aantal gevallen zeer beperkt blijft als gevolg van capaciteitsproblemen. De onderzoekscommissie heeft geen enkele aanwijzing dat er in de praktijk misbruik zou worden gemaakt van de technische bijstand. Wel benadrukt de onderzoekscommissie dat de technische bijstand niet tot gevolg mag hebben dat de inlichtingendiensten niet langer in staat zouden zijn hun inlichtingenwerk naar behoren te vervullen. Op dit punt waarschuwt het Vast Comité I terecht voor de risico's van de huidige werkwijze. De onderzoekscommissie tekent hierbij aan dat steeds voor ogen moet worden

68. Lors des travaux parlementaires ayant donné lieu à la loi du 4 février 2010, le Comité permanent R a émis des doutes quant à la nécessité d'associer les services de renseignement à l'enquête pénale. Il a formulé de nombreuses critiques en la matière. D'après le Comité permanent R, l'octroi d'une assistance aux autorités judiciaires ne relève pas des missions essentielles des services de renseignement. Cela reviendrait en outre à les priver d'une partie de leur capacité de renseignement (déjà entamée), qui ne pourrait dès lors plus être affectée au travail de renseignement proprement dit. La qualité des analyses réalisées pourrait s'en voir compromise et des “*intelligence failures*” risquent même d'apparaître. D'après le Comité permanent R, l'octroi d'une assistance technique ne devrait dès lors tout au plus être rendu possible qu'à titre très exceptionnel, dans des cas décrits dans la loi. Par ailleurs, si la notion d'assistance technique fait l'objet d'une interprétation trop large, les services de renseignement risquent d'être sollicités pour des devoirs d'enquête, ce qui n'est bien entendu pas le but.<sup>107</sup>

69. La commission d'enquête constate que, depuis des années, la VSSE apporte systématiquement une assistance technique à toutes les enquêtes sur le terrorisme à la demande du parquet fédéral et que cette collaboration constitue une plus-value importante pour les deux parties.<sup>108</sup> Depuis 2015, le SGRS accède aussi systématiquement aux demandes d'assistance technique du parquet fédéral, même si dans certains cas cette assistance est extrêmement limitée en raison des problèmes de capacité. La commission d'enquête ne dispose d'aucun élément indiquant que le parquet abuserait, dans la pratique, de cette assistance technique. La commission d'enquête souligne toutefois que l'assistance technique ne peut avoir pour conséquence que les services de renseignement ne seraient plus en mesure d'effectuer correctement leur travail de renseignement. Sur ce point, le Comité permanent R met en garde à juste titre contre les risques que présentent la façon de

<sup>107</sup> Wetsvoorstel betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Verslag namens de Commissie voor de justitie uitgebracht door de dames Taelman en Crombé-Berton, *Parl. St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1053/7, 188.

<sup>108</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 3; Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 17. Administrateur-generaal van de VSSE, Jaak Raes, wees er zelfs op dat de samenwerking met de gerechtelijke overheden wat hem betreft nog verder uitgebouwd kan worden (hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 7-8).

<sup>107</sup> Proposition de loi relative aux méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mmes Taelman et Crombé-Berton, *Doc. parl.* Sénat 2008-09, n° 4-1053/7, 188.

<sup>108</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, sur la politique de poursuite en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 3; Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 17. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État a même indiqué que, pour sa part, la collaboration avec les autorités judiciaires pouvait encore être intensifiée (audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 7-8).



gehouden dat de inlichtingendiensten in het kader van de technische bijstand blijven optreden vanuit een inlichtingenfinaliteit en dus geenszins een soort “onderaannemer” van de gerechtelijke overheden mogen worden. De leden van de inlichtingendiensten zijn immers geen officier van gerechtelijke politie en beschikken evenmin over een opsporingsbevoegdheid. De wezenlijke meerwaarde van hun betrokkenheid bij het strafrechtelijk onderzoek bestaat uit het ter beschikking stellen van kennis, analysecapaciteit en knowhow.<sup>109</sup> Conform de Omzendbrief nr. 9/2012 van 21 juni 2012 contextualiseren zij aldus informatie, voeren zij taakgerichte analyses uit en verstrekken zij adviezen. In die zin voeden de inlichtingendiensten als het ware het strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast kunnen de inlichtingendiensten aanwezig zijn bij verhoren, huiszoekingen en de uitvoering van ambtelijke opdrachten.<sup>110</sup>

70. Het dient te worden beklemtoond dat het aanstellen van een inlichtingendienst als technisch expert in een strafonderzoek geenszins belet dat deze dienst in het kader van zijn eigen opdrachten een inlichtingenonderzoek voert *c.q.* voortzet ten aanzien van dezelfde *targets*.<sup>111</sup> De inlichtingendiensten hebben overigens toegang tot het strafrechtelijk dossier.<sup>112</sup> In het licht van het hierna te bespreken artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998 (*infra*, V.6.2.) is het vanzelfsprekend niet de bedoeling dat zodoende het strafrechtelijk onderzoek geschaad zou worden. In die optiek worden in de praktijk dan ook werkafspraken gemaakt tussen het federaal parket en de VSSE, waarbij de onderlinge coördinatie wordt gewaarborgd.<sup>113</sup> Aldus wordt aan de VSSE bijvoorbeeld de mogelijkheid verleend om in beslag genomen datadragers, zoals een laptop of een telefoon, te exploiteren. Waar deze exploitatie voor het gerechtelijk onderzoek niet steeds prioritair is, kan zij de VSSE wel toelaten om een netwerk rond een bepaalde verdachte bloot te leggen, wat dan weer resulteert in informatie die ook voor de gerechtelijke overheden van belang is.<sup>114</sup>

<sup>109</sup> A. WINANTS, “Staatsveiligheid, strafvordering en strafproces” in VERENIGING VOOR DE VERGELIJKENDE STUDIE VAN HET RECHT VAN BELGIË EN NEDERLAND (ed.), *Preadviezen 2009*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, (195) 230-231.

<sup>110</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 17-18.

<sup>111</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 18.

<sup>112</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 3-4.

<sup>113</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 18.

<sup>114</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 7.

procéder actuelle. La commission d’enquête fait remarquer à cet égard qu’il faut toujours garder à l’esprit que dans le cadre de l’assistance technique, les services de renseignement n’interviennent qu’à des fins de renseignement et qu’ils ne peuvent nullement devenir une sorte de “sous-traitants” des autorités judiciaires. Les membres des services de renseignement ne sont en effet pas des officiers de police judiciaire et ne disposent pas non plus d’une compétence de recherche. La plus-value de leur participation à l’enquête judiciaire réside essentiellement dans la mise à disposition de leurs connaissances, de leur capacité d’analyse et de leur savoir-faire.<sup>109</sup> Conformément à la circulaire n° 9/2012 du 21 juin 2012, ils contextualisent des informations, ils procèdent à des analyses ciblées et ils rendent des avis. En ce sens, les services de renseignement alimentent pour ainsi dire l’instruction pénale. En outre, les services de renseignement peuvent assister aux auditions, aux perquisitions et à l’exécution des commissions rogatoires.<sup>110</sup>

70. Il faut souligner que le fait de désigner un service de renseignement comme expert technique dans le cadre d’une instruction pénale n’empêche nullement ce service, dans le cadre de ses propres missions, de mener ou de poursuivre une enquête de renseignement sur les mêmes *targets*.<sup>111</sup> Les services de renseignement ont d’ailleurs accès au dossier pénal.<sup>112</sup> À la lumière de l’article 13/2 (examiné ci-après) de la loi du 30 novembre 1998 (*infra*, V.6.2.), il va de soi que l’objectif n’est pas, ce faisant, de nuire à l’instruction pénale. Dans cette optique, le parquet fédéral et la VSSE concluent dès lors dans la pratique des protocoles de travail garantissant leur coordination mutuelle.<sup>113</sup> Ainsi, on autorisera par exemple à la VSSE d’exploiter des supports de données, comme un ordinateur portable ou un téléphone qui ont été saisis. N’étant pas toujours prioritaire dans le cadre de l’instruction judiciaire, cette exploitation peut toutefois permettre à la VSSE de mettre au jour un réseau gravitant autour d’un suspect, ce qui fournit ainsi des informations qui sont également importantes pour les autorités judiciaires.<sup>114</sup>

<sup>109</sup> A. WINANTS, “Staatsveiligheid, strafvordering en strafproces” dans VERENIGING VOOR DE VERGELIJKENDE STUDIE VAN HET RECHT VAN BELGIË EN NEDERLAND (ed.), *Preadviezen 2009*, La Haye, Boom Juridische Uitgevers, 2009, (195) 230-231.

<sup>110</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d’appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 17-18.

<sup>111</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d’appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 18.

<sup>112</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, sur la politique de poursuite en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 3-4.

<sup>113</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d’appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 18.

<sup>114</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l’État, 5 octobre 2016, 7.

## V.6. De samenloop tussen een inlichtingenonderzoek en een strafrechtelijk onderzoek

### V.6.1. De grijze zone tussen de opdrachten van de inlichtingendiensten en de gerechtelijke opdrachten

71. Hoewel de opdrachten van de inlichtingendiensten en deze van de politionele en gerechtelijke instanties nooit steeds haarscherp van elkaar af te lijnen waren, stelt de onderzoekscommissie vast dat er met name sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw in toenemende mate sprake is van een grijze zone tussen het inlichtingenwerk en het strafrechtelijk onderzoek. Dit is het gevolg van twee samenhangende evoluties.<sup>115</sup> Enerzijds werd door de VSSE gaandeweg een sterkere nadruk gelegd op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Anderzijds vulden de politiediensten hun klassieke reactieve aanpak van strafbare feiten meer en meer aan met een proactief optreden op grond van een louter vermoeden van gepleegde of nog te plegen strafbare feiten. Die tendens werd in 1998 geformaliseerd door de wettelijke regeling van de proactieve recherche als deel van het opsporingsonderzoek en in 2003 versterkt door de regeling van de bijzondere opsporingsmethoden die ook in het kader van de proactieve recherche kunnen worden aangewend.

72. Met betrekking tot terroristische dreigingen *c.q.* misdrijven zal er in de praktijk aldus vaak sprake zijn van een vorm van samenloop tussen een inlichtingenonderzoek en een strafrechtelijk onderzoek, waarbij een zelfde fenomeen of *target* parallel wordt onderzocht door de inlichtingendiensten en door politie en justitie. De onderzoekscommissie wijst erop dat een dergelijke samenloop, gezien de verschillende finaliteit van een inlichtingenonderzoek en een strafrechtelijk onderzoek en vooropgesteld dat het nodige overleg plaatsvindt, niet problematisch is en dat artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998 ook uitdrukkelijk met deze hypothese rekening houdt. Deze regeling wordt in de volgende subtitel geanalyseerd.

### V.6.2. Een sterke nadruk op de gerechtelijke finaliteit: artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998

73. Artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998 bevat een dubbele regel. Vooreerst wordt gesteld dat de inlichtingendiensten erover moeten waken geen

<sup>115</sup> Zie B. VANGEEBERGEN and D. VAN DAELE, "De verhouding tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de gerechtelijke overheden" in W. VAN LAETHEM, D. VAN DAELE en B. VANGEEBERGEN (eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingmethoden*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (207) 207-208; A. WINANTS, "Staatsveiligheid, strafvordering en strafproces" in VERENIGING VOOR DE VERGELIJKENDE STUDIE VAN HET RECHT VAN BELGIË EN NEDERLAND (ed.), *Preadviezen 2009*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, (195) 216-219.

## V.6. Le concours entre l'enquête de renseignement et l'enquête pénale

### V.6.1. La zone grise entre les missions des services de renseignement et les missions judiciaires

71. Bien que l'on n'ait pas toujours établi une claire distinction entre les missions des services de renseignement et celles des instances policières et judiciaires, la commission d'enquête constate que depuis les années 1990, la zone grise entre le travail de renseignement et l'enquête pénale ne cesse de croître. Cette zone grise résulte de deux évolutions connexes.<sup>115</sup> D'une part, la VSSE a accordé une importance accrue à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. D'autre part, les services de police ont de plus en plus complété leur approche réactive classique des faits punissables par une action proactive sur la base d'une simple suspicion de faits punissables commis ou encore à commettre. Cette tendance a été formalisée en 1998 par la réglementation légale de la recherche proactive comme partie intégrante de l'information et renforcée en 2003 par la réglementation sur les méthodes particulières de recherche qui peuvent également être utilisées dans le cadre de la recherche proactive.

72. En ce qui concerne les menaces telles que les infractions terroristes, il y a donc souvent une forme de concours entre l'enquête de renseignement et l'enquête pénale, de sorte qu'un même phénomène ou une même cible (*target*) fait souvent l'objet d'une enquête simultanée par les services de renseignement et par la police et la justice. La commission d'enquête souligne qu'un tel concours, vu la différence de finalité entre une enquête de renseignement et une enquête pénale et pour autant que la concertation nécessaire ait lieu, n'est pas problématique et que l'article 13/2 de la loi du 30 novembre 1998 tient aussi expressément compte de cette hypothèse. Cette disposition est analysée dans le sous-titre suivant.

### V.6.2. Un accent marqué sur la finalité judiciaire: article 13/2 de la loi du 30 novembre 1998

73. L'article 13/2 de la loi du 30 novembre 1998 contient une double règle. Il dispose tout d'abord que les services de renseignement doivent veiller à ne pas mener

<sup>115</sup> Cf. B. VANGEEBERGEN et D. VAN DAELE, "De verhouding tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de gerechtelijke overheden" in W. VAN LAETHEM, D. VAN DAELE et B. VANGEEBERGEN (eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingmethoden*, Anvers, Intersentia, 2010, (207) 207-208; A. WINANTS, "Staatsveiligheid, strafvordering en strafproces" in VERENIGING VOOR DE VERGELIJKENDE STUDIE VAN HET RECHT VAN BELGIË EN NEDERLAND (ed.), *Preadviezen 2009*, La Haye, Boom Juridische Uitgevers, 2009, (195) 216-219.

onderzoeken te voeren die een bewuste aantasting uitmaken van de bevoegdheden van de procureur des Konings, de federale procureur of de onderzoeksrechter en die het goede verloop van opsporingsonderzoeken of gerechtelijke onderzoeken kunnen schaden.<sup>116</sup>

74. Een inlichtingendienst kan in de tweede plaats een onderzoek instellen dat een weerslag kan hebben op een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek. Indien bij dit inlichtingenonderzoek evenwel specifieke of uitzonderlijke methoden voor het verzamelen van gegevens worden aangewend, mag de inlichtingendienst het strafrechtelijk vooronderzoek niet schaden.<sup>117</sup> In dit geval is de inlichtingendienst verplicht om de bestuurlijke Commissie op de hoogte te brengen van het opgestarte onderzoek. Deze Commissie zal dan, in overleg met het federaal parket of de bevoegde magistraat en het hoofd van de betrokken inlichtingendienst bepalen of en volgens welke modaliteiten het inlichtingenonderzoek kan worden voortgezet. In voorkomend geval moet de inlichtingendienst zijn opdracht vervolgens uitvoeren overeenkomstig de beslissing van de bestuurlijke Commissie, die tevens kan toezien op de naleving van haar beslissing. De bestuurlijke Commissie brengt het Vast Comité I op de hoogte van haar beslissing.<sup>118</sup>

75. De onderzoekscommissie stelt vast dat deze procedure in de praktijk zeer frequent wordt toegepast<sup>119</sup>, wat niet verwonderlijk is, aangezien veel van de acties van de inlichtingendiensten potentieel het strafrechtelijk onderzoek zouden kunnen schaden.<sup>120</sup> Hoewel het doorkruisen van een strafrechtelijk vooronderzoek door een inlichtingenonderzoek maximaal moet worden vermeden, vindt de onderzoekscommissie het opvallend dat artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998 zeer sterk de nadruk legt op de bescherming van de gerechtelijke finaliteit. Volgens de huidige regeling kan de bestuurlijke Commissie immers schijnbaar alleen beperkingen opleggen aan de inlichtingendiensten en kan zij geen terughoudendheid vragen van de gerechtelijke overheden. In de rechtsleer werden hier reeds eerder kritische

d'enquête portant atteinte délibérément aux compétences du procureur du Roi, du procureur fédéral ou du juge d'instruction et risquant d'entraver le bon déroulement d'une information ou d'une instruction judiciaire.<sup>116</sup>

74. Ensuite, un service de renseignement peut procéder à une investigation qui peut avoir une incidence sur une information ou une instruction judiciaire. Si toutefois des méthodes de recueil de données spécifiques ou exceptionnelles sont utilisées dans le cadre de cette investigation, le service de renseignement ne peut porter préjudice à l'information judiciaire.<sup>117</sup> Dans ce cas, le service de renseignement est obligé d'informer la Commission administrative du lancement de l'investigation. Cette Commission déterminera ensuite, en concertation avec le parquet fédéral ou le magistrat compétent et le dirigeant du service de renseignement concerné, si et selon quelles modalités l'investigation peut être poursuivie. Le cas échéant, le service de renseignement devra ensuite exécuter sa mission conformément à la décision de la Commission administrative, qui pourra également veiller au respect de sa décision. La Commission administrative informe par ailleurs le Comité permanent R de sa décision.<sup>118</sup>

75. La commission d'enquête constate que cette procédure est très fréquemment appliquée en pratique<sup>119</sup>, ce qui n'est guère étonnant dans la mesure où un grand nombre d'actions des services de renseignement peuvent potentiellement nuire à l'instruction judiciaire.<sup>120</sup> Bien qu'il faille éviter autant que possible que l'enquête de renseignement entrave l'information pénale, la commission d'enquête juge singulier que l'article 13/2 de la loi du 30 novembre 1998 mette aussi fortement l'accent sur la protection de la finalité judiciaire. Selon la réglementation actuelle, en effet, la commission administrative ne peut en apparence imposer des restrictions qu'aux services de renseignement et elle ne peut demander aucune retenue de la part des autorités judiciaires. La doctrine a déjà émis des réserves à ce

<sup>116</sup> Art. 13/2, eerste lid, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

<sup>117</sup> Art. 13/2, tweede lid, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

<sup>118</sup> Art. 13/2, derde lid van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

<sup>119</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 4.

<sup>120</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 13.

<sup>116</sup> Art. 13/2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>117</sup> Art. 13/2, alinéa 2, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>118</sup> Art. 13/2, alinéa 3, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>119</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, sur la politique de recherche et de poursuite en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 4.

<sup>120</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 13.

kanttekeningen bij geplaatst en werd aangegeven dat het geenszins ondenkbaar is dat een inlichtingenonderzoek met betrekking tot radicalisme of terroristische dreigingen zou worden doorkruist door bijvoorbeeld een opsporingsonderzoek naar aanleiding van minder ernstige strafbare feiten ten laste van dezelfde persoon. In die optiek werd gesteld dat het in bepaalde gevallen, ter beveiliging van de samenleving, beter kan zijn om de inlichtingenfinaliteit (tijdelijk) voorrang te geven op de gerechtelijke finaliteit.<sup>121</sup> De onderzoekscommissie onderschrijft dit standpunt. Uit de hoorzittingen is inderdaad gebleken dat de huidige wettelijke regeling een fundamenteel onevenwicht creëert tussen de inlichtingenfinaliteit en de gerechtelijke finaliteit en aldus onvoldoende tegemoetkomt aan de legitieme bekommernissen van de inlichtingendiensten.<sup>122</sup>

#### V.7. De Cel voor financiële informatieverwerking (CFI)

76. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de Cel voor financiële informatieverwerking (CFI) een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bestrijding van de financiering van terrorisme, dat in artikel 5, § 2, van de wet van 11 januari 1993<sup>123</sup> zeer algemeen wordt omschreven als *“de verstrekking of verzameling van fondsen, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks, met de bedoeling of wetende dat deze geheel of gedeeltelijk zullen worden gebruikt door een terrorist of een terroristische organisatie of voor het plegen van een of meerdere terroristische daden”*.

77. In de eerste plaats dient te worden gewezen op de in de wet van 11 januari 1993<sup>124</sup> voorziene informatieplicht in hoofde van banken en financiële instellingen, notarissen, gerechtsdeurwaarders, bedrijfsrevisoren, accountants en advocaten. Op het vlak van de financiering van terrorisme wordt meer dan 80 % van de meldingen gedaan door de kredietinstellingen en de betalingsinstellingen die optreden als geldverzender

<sup>121</sup> B. VANGEEBERGEN en D. VAN DAELE, “De verhouding tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de gerechtelijke overheden” in W. VAN LAETHEM, D. VAN DAELE en B. VANGEEBERGEN (eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (207) 209-210; B. VANGEEBERGEN en D. VAN DAELE, “De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden: een reus op lemen voeten”, *Nullum Crimen* 2010 (147) 160-161.

<sup>122</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 13.

<sup>123</sup> Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

<sup>124</sup> Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

sujet et indiqué qu’il n’était pas inimaginable qu’une enquête de renseignement en matière de radicalisme ou de menaces terroristes soit entravée, par exemple, par une information pour des faits punissables moins graves à charge de la même personne. Dans cette optique, il a été affirmé que, dans certains cas, pour protéger la société, il pouvait être préférable de faire primer (temporairement) la finalité de renseignement sur la finalité judiciaire.<sup>121</sup> La commission d’enquête souscrit à ce point de vue. Il est en effet ressorti des auditions que le dispositif légal actuel créait un déséquilibre fondamental entre la finalité de renseignement et la finalité judiciaire et que les préoccupations légitimes des services de renseignement n’étaient par conséquent pas suffisamment rencontrées.<sup>122</sup>

#### V.7. La Cellule de traitement des informations financières (CTIF)

76. La commission d’enquête a constaté que la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) peut apporter une contribution importante dans la lutte contre le financement du terrorisme, qui est défini de manière très générale dans l’article 5, § 2, de la loi du 11 janvier 1993<sup>123</sup> comme *“le fait de fournir ou de réunir des fonds, directement ou indirectement et par quelque moyen que ce soit, dans l’intention de les voir utilisés ou en sachant qu’ils seront utilisés, en tout ou en partie, par un terroriste ou une organisation terroriste ou pour la commission d’un ou de plusieurs actes terroristes”*.

77. Tout d’abord, il y a lieu de mettre en exergue l’obligation d’information prévue dans la loi du 11 janvier 1993<sup>124</sup> dans le chef des banques et établissements financiers, des notaires, des huissiers de justice, des réviseurs d’entreprises, des experts-comptables et des avocats. En matière de financement du terrorisme, plus de 80 % des signalements sont effectués par les établissements de crédit et les établissements de

<sup>121</sup> B. VANGEEBERGEN et D. VAN DAELE, “De verhouding tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de gerechtelijke overheden” in W. VAN LAETHEM, D. VAN DAELE et B. VANGEEBERGEN (éd.), *De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden*, Anvers, Intersentia, 2010, (207) 209-210; B. VANGEEBERGEN et D. VAN DAELE, “De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden: een reus op lemen voeten”, *Nullum Crimen* 2010 (147) 160-161.

<sup>122</sup> Audition du lieutenant général Eddy Testelmans, chef du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 13.

<sup>123</sup> Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

<sup>124</sup> Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

(*money remittance*).<sup>125</sup> De CFI heeft op dit vlak een sterkere positie dan de inlichtingendiensten. Artikel 16 van de wet van 30 november 1998, zoals gewijzigd bij artikel 22 van de wet van 30 maart 2017, bepaalt weliswaar dat de inlichtingendiensten, in het belang van de uitoefening van hun opdrachten, informatie en persoonsgegevens kunnen inwinnen bij personen en organisaties die behoren tot de privésector, doch hieruit kan geen verplichting tot het meedelen van de gevraagde informatie worden afgeleid. Private organisaties of personen beoordelen derhalve autonoom of zij de door een inlichtingendienst gevraagde inlichtingen verstrekken. In die optiek kunnen personen en organisaties die behoren tot de privésector ook uit eigen beweging aan de inlichtingendiensten de informatie en persoonsgegevens meedelen die nuttig zijn voor de uitvoering van hun opdrachten.

78. Ten tweede wijst de onderzoekscommissie op de zeer vlotte internationale administratieve samenwerking tussen de CFI en buitenlandse *financial intelligence units*. Zo is gebleken dat de CFI, na de aanslagen te Parijs op 13 november 2015, intensief samenwerkte met zijn Franse tegenhanger Tracfin<sup>126</sup> en dat deze samenwerking niet beperkt bleef tot de uitwisseling van informatie na een daartoe strekkend verzoek, doch ook tot uiting kwam in de spontane mededeling van relevante informatie.<sup>127</sup>

79. De CFI is sinds zijn oprichting in 1993 een administratieve overheid met rechtspersoonlijkheid<sup>128</sup>, die onder de ministers van Justitie en Financiën ressorteert.<sup>129</sup> Gezien de in de wet van 11 januari 1993 vooropgestelde gerechtelijke finaliteit, maakt de CFI de ontvangen, verwerkte en geanalyseerde informatie met betrekking tot ernstige aanwijzingen van de financiering van terrorisme in eerste orde over aan het federaal parket. Waar in 2015 75 dergelijke dossiers met betrekking tot een totaal bedrag van 6,5 miljoen euro werden gemeld aan het federaal parket, ging het de eerste elf maanden van 2016 om 95 dossiers en een totaal bedrag van

paaiement qui agissent en qualité d'expéditeur de fonds (*money remittance*).<sup>125</sup> Dans ce domaine, la CTIF bénéficie d'une position plus forte que les services de renseignement. L'article 16 de la loi du 30 novembre 1998, modifié par l'article 22 de la loi du 30 mars 2017, dispose, certes, que les services de renseignement peuvent, pour les besoins de leurs missions, demander des informations et des données à caractère personnel à des personnes ou à des organisations qui relèvent du secteur privé, mais il ne peut en être inféré une obligation de communiquer les informations demandées. Les organisations ou personnes qui relèvent du secteur privé décident dès lors en toute autonomie de fournir ou non les informations demandées par un service de renseignement. Dans cette même perspective, les personnes et organisations qui relèvent du secteur privé peuvent également, de leur propre initiative, transmettre aux services de renseignement les informations et données à caractère personnel utiles à l'exercice de leurs missions.

78. La commission d'enquête souligne deuxièmement la très bonne collaboration administrative internationale entre la CTIF et les *financial intelligence units* étrangères. Il s'est notamment avéré que la CTIF, après les attentats commis le 13 novembre 2015 à Paris, a coopéré étroitement avec son homologue française Tracfin<sup>126</sup>, et que cette collaboration ne s'est pas limitée à l'échange d'informations après des demandes faites en ce sens, mais qu'elle s'est traduite également par la transmission spontanée d'informations pertinentes.<sup>127</sup>

79. La CTIF est, depuis sa création en 1993, une autorité administrative dotée de la personnalité juridique<sup>128</sup>, qui relève des ministres de la Justice et des Finances.<sup>129</sup> Eu égard à la finalité judiciaire inscrite dans la loi du 11 janvier 1993, la CTIF transmet en premier ordre au parquet fédéral les informations reçues, traitées et analysées en rapport avec des indices sérieux de financement du terrorisme. Si, en 2015, 75 dossiers portant sur un montant total de 6,5 millions d'euros ont été transmis au parquet fédéral, ce sont pas moins de 95 dossiers, portant sur un montant total de 9,9 millions d'euros, qui lui ont été transmis au cours des

<sup>125</sup> Brief Voorzitter van de CFI, 28 december 2016.

<sup>126</sup> *Cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins*.

<sup>127</sup> Hoorzitting met de heer Philippe de Koster, voorzitter van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI), 7 december 2016, 5.

<sup>128</sup> Art. 22, § 1, van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

<sup>129</sup> Art. 1 van het koninklijk besluit van 11 juni 1993 inzake de samenstelling, de organisatie, de werking en de onafhankelijkheid van de cel voor financiële informatieverwerking.

<sup>125</sup> Lettre du président de la CTIF, 28 décembre 2016.

<sup>126</sup> *Cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins*.

<sup>127</sup> Audition de M. Philippe de Koster, président de la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF), 7 décembre 2016, 5.

<sup>128</sup> Art. 22, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

<sup>129</sup> Art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la cellule de traitement des informations financières.

9,9 miljoen euro.<sup>130</sup> Daarbij moet wel voor ogen worden gehouden dat een dossier meerdere meldingen kan omvatten. In de betrokken periode ontving de CFI aldus 693 meldingen.<sup>131</sup> Uit de hoorzittingen is gebleken dat met name de door de CFI uitgevoerde netwerkanalyse met betrekking tot de financiering van terrorisme een belangrijke meerwaarde vormde bij het strafrechtelijk onderzoek van de aanslagen te Parijs en Brussel. Deze analyse beoogt niet alleen het vaststellen van een subjectieve band tussen verschillende entiteiten, doch tracht tevens (een deel van) een netwerk bloot te leggen en een persoon op een bepaald tijdstip te lokaliseren op een bepaalde plaats. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat de netwerkanalyse doorgaans *post factum* gebeurt, aangezien het bijzonder moeilijk is om financiële verrichtingen vooraf te detecteren.<sup>132</sup>

80. In het kader van de bestrijding van terrorisme, de financiering van terrorisme en de witwasactiviteiten die hiermee verband zouden kunnen houden is er een wederzijdse uitwisseling van informatie mogelijk tussen de CFI enerzijds en de VSSE, de ADIV en het OCAD anderzijds.<sup>133</sup> De voorzitter van de CFI, P. De Koster, gaf in dit verband tijdens zijn hoorzitting aan dat er geen nood bestaat aan bijkomende bevoegdheden, doch dat het zijns inziens wel wenselijk is dat de CFI *“soit reconnue comme un service de renseignement de seconde ligne ou soit reconnu comme faisant partie de la communauté du renseignement”*.<sup>134</sup> Hij preciseerde hierbij: *“Ik vraag om toegang te krijgen tot bijzondere informatie die nuttig zou zijn voor de uitoefening van mijn taken, en alleen maar dat”*.<sup>135</sup> De onderzoekscommissie tekent hierbij aan dat de inlichtingendiensten reeds op grond van artikel 33 van de wet van 11 januari 1993 op eigen initiatief alle informatie aan de CFI kunnen bezorgen die zij nuttig achten voor de vervulling van haar opdrachten. Uit de hoorzittingen is gebleken dat zowel de VSSE als de ADIV weliswaar in toenemende mate van deze mogelijkheid gebruikmaken<sup>136</sup>, doch dat een meer actieve rol van de inlichtingendiensten op dit vlak

onze premiers mois de l'année 2016.<sup>130</sup> Il faut garder à l'esprit le fait qu'un dossier peut comporter plusieurs déclarations de soupçons. C'est ainsi qu'au cours de la période considérée, la CTIF a reçu 693 déclarations.<sup>131</sup> Il est ressorti des auditions que l'analyse des réseaux en lien avec le financement du terrorisme effectuée par la CTIF a apporté singulièrement une valeur ajoutée importante à l'enquête pénale sur les attentats de Paris et de Bruxelles. Cette analyse vise non seulement à établir un lien subjectif entre plusieurs entités, mais s'efforce également de mettre au jour (une partie d') un réseau et de localiser précisément une personne dans le temps et dans l'espace. Il faut toutefois souligner à cet égard que l'analyse de réseau s'effectue généralement *post factum*, étant donné qu'il est particulièrement difficile de détecter des opérations financières à l'avance.<sup>132</sup>

80. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le financement du terrorisme et les activités de blanchiment qui pourraient y être liées, un échange réciproque d'informations est possible entre la CTIF, d'une part, et la VSSE, le SGRS et l'OCAM, d'autre part.<sup>133</sup> Au cours de son audition, le président de la CTIF, P. De Koster, a indiqué à cet égard que des compétences supplémentaires n'étaient pas nécessaires mais, qu'à son avis, il est souhaitable que la CTIF *“soit reconnue comme un service de renseignement de seconde ligne ou soit reconnue comme faisant partie de la communauté du renseignement”*.<sup>134</sup> Il a également précisé qu'il demandait d'avoir accès aux informations particulières qui seraient utiles pour l'exécution de ses tâches, et rien de plus.<sup>135</sup> La commission d'enquête relève à cet égard que les services de renseignement peuvent, sur la base de l'article 33 de la loi du 11 janvier 1993, fournir de leur propre initiative à la CTIF toutes informations qu'ils jugent utiles à l'exécution de ses missions. Il est ressorti des auditions que s'il est vrai que tant la VSSE que le SGRS utilisent de plus en plus souvent cette possibilité<sup>136</sup>, il n'en demeure par moins que les services de renseignement devraient jouer un rôle plus

<sup>130</sup> Hoorzitting met de heer Philippe de Koster, voorzitter van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI), 7 december 2016, 2; Powerpoint De CFI en de strijd tegen de financiering van terrorisme – aanpak en uitdagingen, 7 december 2016, 6.

<sup>131</sup> Brief van de voorzitter van de CFI, 28 december 2016.

<sup>132</sup> Powerpoint De CFI en de strijd tegen de financiering van terrorisme – aanpak en uitdagingen, 7 december 2016, 14 en 27.

<sup>133</sup> Zie de artikelen 33 en 35 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

<sup>134</sup> Hoorzitting met de heer Philippe de Koster, voorzitter van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI), 7 december 2016, 6.

<sup>135</sup> Hoorzitting met de heer Philippe de Koster, voorzitter van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI), 7 december 2016, 6.

<sup>136</sup> Hoorzitting met de heer Philippe de Koster, voorzitter van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI), 7 december 2016, 3.

<sup>130</sup> Audition de M. Philippe de Koster, président de la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF), 7 décembre 2016, 2; présentation Powerpoint “La CTIF et la lutte contre le financement du terrorisme – approche et défis”, 7 décembre 2016, 6.

<sup>131</sup> Lettre du président de la CTIF, 28 décembre 2016.

<sup>132</sup> Présentation Powerpoint “La CTIF et la lutte contre le financement du terrorisme – approche et défis”, 7 décembre 2016, 14 et 27.

<sup>133</sup> Cf. les articles 33 et 35 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

<sup>134</sup> Audition de M. Philippe de Koster, président de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), 7 décembre 2016, 6.

<sup>135</sup> Audition de M. Philippe de Koster, président de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), 7 décembre 2016, 6.

<sup>136</sup> Audition de M. Philippe de Koster, président de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), 7 décembre 2016, 3.

vereist is. Daarenboven is er vooralsnog geen sprake van een systematische terugkoppeling door de inlichtingendiensten naar het CFI. Nochtans zijn de medewerkers van de CFI die belast zijn met de bestrijding van de financiering van het terrorisme, houder van een veiligheidsmachtiging. Geclassificeerde informatie kan dus worden uitgewisseld. Conform de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000<sup>137</sup> kan de CFI tevens ambtshalve informatie classificeren tot het niveau "geheim". In die zin kan dan ook worden gesteld dat de CFI thans reeds tot op zekere hoogte deel uitmaakt van de inlichtingengemeenschap, doch in de praktijk onvoldoende in staat wordt gesteld om zijn rol optimaal te vervullen.

81. De onderzoekscommissie wijst verder op artikel 35, § 2, van de wet van 11 januari 1993, zoals gewijzigd door de wet van 5 februari 2016. In het kader van de bestrijding van terrorisme, de financiering van terrorisme en de witwasverrichtingen die hiermee verband kunnen houden, kan het CFI op grond van deze bepaling op eigen initiatief informatie overmaken aan de inlichtingendiensten en het OCAD.

## V.8. Aanbevelingen

### V.8.1. De ontwikkeling van een Nationaal Strategisch Plan voor Inlichtingen

82. De onderzoekscommissie dringt erop aan dat het reeds in voorbereiding zijnde Nationaal Strategisch Plan voor Inlichtingen zo spoedig mogelijk wordt gefinaliseerd. Een gemeenschappelijke strategische sturing van de beide inlichtingendiensten is immers een noodzakelijke voorwaarde voor het optimaliseren van hun organisatie en werking.

### V.8.2. De versterking van de VSSE

83. De onderzoekscommissie is van oordeel dat er een dringende nood bestaat aan een verdere versterking van de VSSE, zowel op het vlak van de personeelsformatie en de opleiding van de personeelsleden, als op het vlak van de informatietechnologie en de overige materiële middelen. Aan de VSSE dient derhalve een substantieel ruimer budget te worden toegekend. Een en ander is niet alleen vereist in het licht van de toegenomen terroristische dreiging, maar ook met het oog op de opvolging van andere fenomenen die de veiligheid van het land in het gedrang kunnen brengen. De onderzoekscommissie acht op dit vlak een *benchmarking* noodzakelijk, zodat aan de VSSE vergelijkbare middelen kunnen worden toegekend als deze waarover de

<sup>137</sup> Koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

actif sur ce plan. De plus, il n'est pas encore question, pour l'heure, d'un feed-back systématique de la part des services de renseignement vers la CTIF. Pourtant, les collaborateurs de la CTIF chargés de la lutte contre le financement du terrorisme sont titulaires d'une habilitation de sécurité. Les informations classifiées peuvent dès lors être échangées. Conformément aux articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 24 mars 2000<sup>137</sup>, la CTIF peut également classifier d'office des informations au niveau "secret". En ce sens, on peut dès lors dire que la CTIF fait, jusqu'à un certain point, déjà partie intégrante de la communauté du renseignement, mais que l'on ne lui permet pas suffisamment de remplir son rôle de manière optimale dans la pratique.

81. La commission d'enquête renvoie en outre à l'article 35, § 2, de la loi du 11 janvier 1993, tel que modifié par la loi du 5 février 2016. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, son financement et les opérations de blanchiment qui pourraient y être liées, la CTIF peut transmettre de sa propre initiative des informations aux services de renseignement et à l'OCAM sur la base de cette disposition.

## V.8. Recommendations

### V.8.1. Le développement d'un Plan stratégique national pour le Renseignement

82. La commission d'enquête insiste sur la nécessité de finaliser le plus rapidement possible le Plan stratégique national pour le Renseignement qui est déjà en préparation. Un pilotage stratégique commun des deux services de renseignement est en effet une condition nécessaire à l'optimisation de leur organisation et de leur fonctionnement.

### V.8.2. Le renforcement de la VSSE

83. La commission d'enquête estime qu'il est urgent de continuer à renforcer la VSSE, tant sur le plan du cadre du personnel et de la formation des membres du personnel que sur le plan de la technologie de l'information et d'autres moyens matériels. Il convient par conséquent d'allouer un budget substantiellement plus élevé à la VSSE. Cela s'impose non seulement à la lumière de la menace terroriste accrue, mais aussi en vue du suivi d'autres phénomènes pouvant mettre en péril la sûreté du pays. La commission d'enquête estime qu'un *benchmarking* est nécessaire à cet égard, de façon à ce que l'on puisse accorder à la VSSE des moyens comparables à ceux dont disposent les services de renseignement (civils) dans des pays comparables

<sup>137</sup> Arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

(burgerlijke) inlichtingendiensten in vergelijkbare landen – zowel qua grootte, inwonersaantal als op te volgen fenomenen en dreigingen – beschikken.

84. Daarnaast meent de onderzoekscommissie dat het wenselijk is dat de administrateur-generaal van de VSSE als stemgerechtigd lid kan zetelen in het beheerscomité van de FOD Justitie. Aldus kan, beter dan thans het geval is, worden gewaarborgd dat de bekommernissen van de VSSE door het beheerscomité in overweging worden genomen.

### V.8.3. De nood aan synergie tussen de VSSE en de ADIV

85. De verschillen tussen het civiele en militaire inlichtingenwerk brengen volgens de onderzoekscommissie met zich dat het zonder meer fuseren van de VSSE en de ADIV tot één inlichtingendienst niet verdedigbaar is. Dat neemt evenwel niet weg dat de taakverdeling tussen beide inlichtingendiensten scherper moet worden afgebakend en dat een vorm van rationalisatie aangewezen is. In dat perspectief acht de onderzoekscommissie het wenselijk dat de ADIV zich prioritair richt op de militaire opdrachten in België en het buitenland, waarbij de VSSE echter betrokken wordt bij het militaire inlichtingenwerk met betrekking tot terroristische dreigingen. Vanuit een collegiale filosofie en uitgaand van de evenwaardigheid van beide inlichtingendiensten, moeten het hoofd van de ADIV en de administrateur-generaal van de VSSE aldus het optreden van beide inlichtingendiensten in de strijd tegen het terrorisme op elkaar afstemmen.

86. De onderzoekscommissie benadrukt de noodzaak van een sterkere synergie tussen de VSSE en de ADIV. Rekening houdend met het Nationaal Strategisch Plan voor Inlichtingen, is het in die optiek aan te bevelen dat beide inlichtingendiensten in hun vierjaarlijkse strategische planning een aantal gezamenlijke prioriteiten en daarop gesteunde actieprogramma's bepalen. Daarenboven moet de huidige *ad hoc* samenwerking structureel verankerd worden in formele én afdwingbare samenwerkingsverbanden, waarbij de wederzijdse dienstverlening centraal staat. Met het oog hierop beveelt de parlementaire onderzoekscommissie aan dat een gemeenschappelijk platform voor de beide inlichtingendiensten wordt gecreëerd. Dit laat toe om onder meer de vertaalcapaciteit en de *social media intelligence* in co-beheer tussen de VSSE en de ADIV te organiseren. Het platform zal eveneens kunnen steunen op gemeenschappelijke administratieve diensten, een gezamenlijke coördinatie op strategisch vlak – eventueel in samenwerking met het OCAD – en op het vlak van de analyse van bepaalde fenomenen en het daarvoor vereist gecoördineerd gebruik van informatie. Daarnaast

(tant du point de vue de la taille que de celui du nombre d'habitants ou du type de phénomènes et de menaces à suivre).

84. Par ailleurs, la commission d'enquête estime souhaitable que l'administrateur général de la VSSE puisse siéger avec voix délibérative au comité de gestion du SPF Justice de manière à pouvoir garantir, mieux que ce n'est le cas aujourd'hui, que les préoccupations de la VSSE sont prises en considération par le comité de gestion.

### V.8.3. Le besoin de synergie entre la VSSE et le SGRS

85. Selon la commission d'enquête, les différences existant entre le renseignement civil et militaire font en sorte qu'une fusion pure et simple de la VSSE et du SGRS en un seul service de renseignement n'est pas défendable. Il n'en demeure pas moins que la répartition des tâches entre les deux services de renseignement doit être définie avec plus rigueur et qu'une forme de rationalisation serait la bienvenue. Dans cette perspective, la commission d'enquête estime souhaitable que le SGRS se focalise en priorité sur les missions militaires en Belgique et à l'étranger, en associant toutefois la VSSE au travail de renseignement militaire relatif aux menaces terroristes. Partant d'une philosophie collégiale et de l'équivalence des deux services de renseignement, le chef du SGRS et l'administrateur général de la VSSE pourraient ainsi mieux coordonner les actions de leurs deux services dans la lutte contre le terrorisme.

86. La commission d'enquête insiste sur la nécessité de renforcer la synergie entre la VSSE et le SGRS. Eu égard au Plan stratégique national du renseignement, il est recommandé dans cette optique que ces deux services de renseignement prévoient une série de priorités communes et programmes d'action communs fondés sur ces priorités dans leur plan stratégique quadriennal. En outre, la collaboration *ad hoc* actuelle doit être ancrée structurellement dans des synergies formelles et contraignantes dans lesquelles l'entraide occupe une place centrale. Dans cette perspective, la commission d'enquête parlementaire recommande la création d'une plate-forme commune pour les deux services de renseignement. Cela permettrait notamment d'organiser la cogestion, par la VSSE et le SGRS, de leurs capacités dans les domaines de la traduction et de la *social media intelligence*. La plate-forme pourrait également s'appuyer sur des services administratifs communs, une coordination commune sur le plan stratégique – éventuellement en collaboration avec l'OCAM – et sur le plan de l'analyse de certains phénomènes et l'utilisation coordonnée requise à cet effet des informations. Cela



kan zodoende de samenwerking tussen de analisten van beide inlichtingendiensten worden gewaarborgd, waarbij tevens wederzijdse detacheringen van personeelsleden tussen de ADIV en de VSSE zinvol zijn. De VSSE zou bovendien de beide inlichtingendiensten kunnen vertegenwoordigen in de *Local task forces* en desgevallend in bepaalde internationale vergaderingen, – waarbij de ADIV dan uiteraard wel afdoende geïnformeerd moet worden. In functie van de respectieve opdrachten van beide inlichtingendiensten, moet de ADIV op zijn beurt de dienstverlening op het vlak van SIGINT verder versterken via een verregaandere exploitatie van gegevens (verkregen via de inzet van bijzondere inlichtingmethoden of via het buitenland), voorafgaand aan de overmaking ervan aan de VSSE.

87. De onderzoekscommissie meent dat de inlichtingendiensten hun technische middelen ter beschikking moeten stellen van het gemeenschappelijk platform. Dit is niet alleen een vorm van wederzijdse ondersteuning, maar laat ook toe om dubbel werk te vermijden. Daarenboven wordt zodoende een goede informatiedoorstroming verzekerd. In dat perspectief acht de onderzoekscommissie een performante koppeling tussen de gegevensbanken van beide inlichtingendiensten, met de nodige *handling codes* en rekening houdend met de regel van de derde dienst, wenselijk. Deze koppeling kan worden verwezenlijkt via de in hoofdstuk IV van dit rapport voorgestelde kruispuntbank. Zij vereist echter wel dat binnen de ADIV een performante databank wordt gecreëerd.

88. Daarnaast moeten vormen van gezamenlijk beheer worden ontwikkeld voor wat de ondersteunende diensten, de gebouwen en de overige materiële infrastructuur betreft. In die optiek kan ook de mogelijkheid worden onderzocht om de VSSE en de ADIV daadwerkelijk fysiek bij elkaar te plaatsen, zodat zij letterlijk “onder één dak” zouden functioneren.

89. De onderzoekscommissie beveelt verder aan dat de VSSE en de ADIV gezamenlijke protocolakkoorden sluiten met relevante andere diensten, zoals het OCAD, het Crisiscentrum, de CFI, de douane en het Informatie- en Adviescentrum inzake de Schadelijke Sektarische Organisaties (IACSSO). Dit laat toe om de informatiepositie van ons land, onder meer op het vlak van de financiering van het terrorisme enerzijds en van het contraterroreisme anderzijds, te versterken. Daarenboven komt het gemeenschappelijk platform aldus ook ten goede aan de genoemde diensten.

90. Bovenstaande voorstellen moeten worden opgenomen in een door de ministers van Justitie en

permettrait en outre de garantir la collaboration entre les analystes des deux services de renseignement, sachant que les détachements réciproques de membres du personnel entre le SGRS et la VSSE sont également utiles. La VSSE pourrait en outre représenter les deux services de renseignement dans les *Local task forces* et le cas échéant dans certaines réunions internationales, – auquel cas il faudrait évidemment veiller à ce que le SGRS soit correctement informé. Compte tenu des missions respectives des deux services de renseignement, le SGRS devrait pour sa part continuer à renforcer son service dans le domaine du SIGINT via une exploitation plus poussée des données (obtenues à la faveur de l'utilisation de méthodes particulières de renseignement ou via l'étranger), préalablement à leur transmission à la VSSE.

87. La commission d'enquête parlementaire estime que les services de renseignement doivent mettre leurs moyens techniques à la disposition de la plate-forme commune. Il ne s'agirait pas seulement d'une forme de soutien mutuel mais aussi d'un moyen d'éviter des redondances. De plus, cela permettrait d'assurer la bonne circulation des informations. La commission d'enquête parlementaire estime qu'il est souhaitable, à cet égard, de relier efficacement les banques de données des deux services de renseignement, de prévoir les nécessaires *handling codes*, et de tenir compte de la règle du service tiers. Cette liaison pourrait être réalisée par la banque-carrefour dont la création est proposée dans le chapitre IV du présent rapport. Elle nécessiterait toutefois la création d'une banque de données performante au sein du SGRS.

88. Par ailleurs, il conviendra de développer des formes de gestion commune pour les services d'appui, les bâtiments et le reste de l'infrastructure matérielle. Dans cette optique, on pourra également examiner la possibilité de regrouper physiquement la VSSE et le SGRS afin qu'ils fonctionnent littéralement “sous un même toit” à l'avenir.

89. La commission d'enquête parlementaire recommande aussi que la VSSE et le SGRS concluent des protocoles d'accord communs avec d'autres services concernés tels que l'OCAM, le Centre de crise, la CTIF, la douane et le Centre d'Information et d'Avis sur les organisations sectaires nuisibles (CIAOSN). Cela permettrait de renforcer la position de notre pays en matière d'informations, notamment en ce qui concerne le financement du terrorisme, d'une part, et du contre-terrorisme, d'autre part. En outre, la plateforme commune serait également utile aux services précités.

90. Les propositions ci-dessus doivent être reprises dans un protocole élaboré par les ministres de la

Landsverdediging uit te werken protocol. Daarnaast acht de onderzoekscommissie het noodzakelijk dat de uitwerking van het gemeenschappelijk platform uitdrukkelijk wordt voorzien in het Nationaal Strategisch Plan voor Inlichtingen. Beide ministers dienen jaarlijks aan het Parlement verslag uit te brengen over de voortgang van de implementatie van deze hervorming enerzijds en over de geboekte resultaten en desgevallend ondervonden knelpunten anderzijds. De onderzoekscommissie meent dat aldus een belangrijke bijdrage zal worden geleverd aan de verdere ontwikkeling van een volwaardige “inlichtingencultuur” voor ons land.

#### **V.8.4. De verduidelijking van de verhouding tussen de ADIV en ISTAR**

91. De verhouding tussen de ADIV het Bataljon ISTAR dient verduidelijkt te worden, waarbij een gestroomlijnde informatiedoorstroming van ISTAR naar de ADIV gewaarborgd moet zijn. De onderzoekscommissie acht de opdrachten van ISTAR belangrijk voor de veiligheid van onze militairen, doch meent dat de verhouding tussen dit bataljon en de ADIV formeel geregeld moet worden middels een samenwerkingsprotocol, waarin duidelijk wordt omschreven op welke wijze en onder welke voorwaarden ISTAR kan bijdragen aan de versterking van informatiepositie van de ADIV. In dat kader lijkt het tevens aangewezen om het Vast Comité I te belasten met het toezicht op deze ondersteunende taak van ISTAR.

#### **V.8.5. De versterking van de informatiepositie**

92. De onderzoekscommissie benadrukt het belang van een versterking van de informatiepositie van de inlichtingendiensten, waarbij in het bijzonder aandacht moet worden besteed aan een meer doorgedreven ontwikkeling van de *human intelligence* en aan de optimalisering van de toegang tot de communicatiekanalen van potentiële terroristen.

93. Specifiek voor wat de ADIV betreft, acht de onderzoekscommissie het onontbeerlijk dat de door de militairen in het kader van de operatie *Vigilant Guardian* aangereikte informatie stelselmatig en grondig wordt geëxploiteerd. Dit dient te gebeuren in nauw overleg met de VSSE enerzijds en de federale politie anderzijds. De militaire inlichtingendienst moet daarnaast zo snel als mogelijk een doeltreffender beheer en een onderlinge afstemming van zijn databanken waarborgen, zodat opzoekingen snel en efficiënt kunnen gebeuren. In een tweede fase dient de ADIV één gecentraliseerde databank te hebben, die wordt gekoppeld aan de databank van de VSSE.

Justice et de la Défense. La commission d'enquête estime en outre nécessaire que la mise en place de la plate-forme commune soit explicitement prévue dans le Plan stratégique national en matière de renseignement. Les deux ministres devront faire annuellement rapport au parlement en ce qui concerne, d'une part, l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette réforme, et, d'autre part, les résultats obtenus et, le cas échéant, les problèmes rencontrés. La commission d'enquête estime qu'une contribution importante sera ainsi apportée à la poursuite du développement d'une véritable “culture du renseignement” dans notre pays.

#### **V.8.4. Clarification de la relation entre le SGRS et ISTAR**

91. Il faut préciser la relation entre le SGRS et le Bataillon ISTAR en garantissant une circulation optimisée de l'information du Bataillon ISTAR vers le SGRS. Bien que la commission d'enquête estime que les missions du Bataillon ISTAR sont importantes pour la sécurité de nos militaires, elle considère que les relations entre celui-ci et le SGRS devraient être réglées formellement par le biais d'un protocole de coopération décrivant clairement de quelle façon et à quelles conditions le Bataillon ISTAR pourrait contribuer à renforcer la position d'information du SGRS. Il s'indiquerait également dans ce cadre de charger le Comité permanent R du contrôle de cette mission de soutien du Bataillon ISTAR.

#### **V.8.5. Le renforcement de la position d'information**

92. La commission d'enquête souligne qu'il est important de renforcer la position d'information des services de renseignement, en accordant une attention particulière à un développement plus poussé des sources humaines (*human intelligence*) et à l'optimisation de l'accès aux canaux de communication des terroristes potentiels.

93. Concernant spécifiquement le SGRS, la commission d'enquête estime qu'il est indispensable que les informations fournies par les militaires dans le cadre l'opération *Vigilant Guardian* soient exploitées systématiquement et de manière approfondie, et ce, en étroite concertation avec la VSSE, d'une part, et la police fédérale, d'autre part. Le service de renseignement militaire doit, en outre, garantir dans les plus brefs délais une gestion plus efficace et une harmonisation de ses banques de données de manière à ce que les recherches puissent être effectuées rapidement et efficacement. Dans une deuxième phase, le SGRS devra disposer d'une banque de données centralisée qui sera connectée à la banque de données de la VSSE.

94. De door de onderzoekscommissie bepleite versterking van de informatiepositie van de inlichtingendiensten blijft niet beperkt tot operationele informatie met betrekking tot feiten, personen en groeperingen. Waar de inlichtingendiensten zich tot nog toe hoofdzakelijk op deze vorm van informatiegaring richten, acht de onderzoekscommissie het noodzakelijk dat zij daarnaast grondige strategische analyses van eminente dreigingen uitvoeren, waarbij hypothesen worden geformuleerd, scenario's in kaart worden gebracht – met bijzondere aandacht voor het *worst case scenario* – en “voorspellende” inlichtingen worden gegenereerd. Onder auspiciën van de Nationale Veiligheidsraad en in overleg met het OCAD, dienen de inlichtingendiensten hiertoe een adequate methodologie uit te werken, waarbij een multidisciplinaire benadering vereist is. Het spreekt voor zich dat dubbelwerk vermeden moet worden en dat derhalve een duidelijke én afdwingbare taakverdeling tussen de inlichtingendiensten en het OCAD vereist is.

#### **V.8.6. De mogelijkheid voor de VSSE tot het opzetten van infiltratieoperaties**

95. De wet van 30 maart 2017 voorziet weliswaar een uitbreiding van de mogelijkheden voor agenten van de VSSE om onder een fictieve identiteit of hoedanigheid op te treden, doch biedt geen grondslag voor het opzetten van werkelijke infiltratieoperaties, waarbij deze agenten op een duurzame wijze in een bepaald milieu zouden binnendringen. Met het oog op de noodzakelijke versterking van de informatiepositie van de VSSE acht de onderzoekscommissie de bevoegdheid tot infiltratie in het kader van een inlichtingopdracht wenselijk. In de uit te werken wettelijke regeling moeten echter de nodige waarborgen worden voorzien, zowel inzake de rechtsbescherming van de burgers als inzake de veiligheid van de agenten van de VSSE die met de infiltratie worden belast.

#### **V.8.7. De toegang tot geëncrypteerde communicatie-applicaties**

96. De onderzoekscommissie acht het onverantwoord dat de strijd tegen terrorisme aanzienlijk wordt bemoeilijkt door internationale providers die weigeren gevolg te geven aan een verzoek tot ontsleuteling van communicatie-applicaties waartoe de inlichtingendiensten geen toegang hebben. Inmiddels werd dit probleem, dat in wezen een Europees of zelfs internationaal karakter heeft aangekaart op de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Unie. De onderzoekscommissie dringt erop aan dat de discussie met de nodige prioriteit wordt gevoerd. Daartoe is het wenselijk dat België het

94. Le renforcement de la position d'information des services de renseignement demandée par la commission d'enquête ne doit pas se limiter à l'information opérationnelle concernant les faits, les personnes et les groupements. Tandis que, jusqu'à présent, les services de renseignement se sont surtout concentrés sur cette forme de collecte d'informations, la commission d'enquête estime qu'il convient que ces services réalisent en outre des analyses stratégiques approfondies des menaces imminentes, et qu'ils formulent des hypothèses, cartographient des scénarios – en accordant une attention particulière aux pires scénarios envisageables – et génèrent des renseignements “prédictifs”. À cette fin, les services de renseignement devront élaborer une méthodologie adéquate, sous les auspices du Conseil national de sécurité et en concertation avec l'OCAM, méthodologie pour laquelle une approche multidisciplinaire est requise. Il va de soi qu'il faut éviter les doubles emplois et qu'il faut dès lors prévoir une répartition des tâches claire et contraignante entre les services de renseignement et l'OCAM.

#### **V.8.6. La possibilité pour la VSSE d'organiser des opérations d'infiltration**

95. La loi du 30 mars 2017 prévoit certes une extension des possibilités, pour les agents de la VSSE, d'intervenir sous une identité ou une qualité fictives, mais elle ne les autorise pas à organiser de véritables opérations d'infiltration, au cours desquelles ces agents seraient amenés à infiltrer durablement un milieu donné. Eu égard à la nécessité de renforcer la position d'information de la VSSE, la commission d'enquête juge souhaitable d'autoriser l'infiltration dans le cadre de la mission de renseignement. La réglementation légale à adopter en la matière devra toutefois prévoir les garanties nécessaires, tant en termes de protection juridique des citoyens qu'en termes de sécurité des agents de la VSSE chargés de missions d'infiltration.

#### **V.8.7. L'accès aux applications de communication cryptée**

96. La commission d'enquête estime qu'il est inadmissible que la lutte contre le terrorisme soit considérablement entravée par les fournisseurs internationaux qui refusent de donner suite aux demandes de décryptage d'applications de communication auxquelles les services de renseignement n'ont pas accès. Ce problème, qui est en réalité un problème européen, voire international, a aujourd'hui été signalé au Conseil Justice et Affaires intérieures de l'Union européenne. La commission d'enquête insiste sur la nécessité que la priorité requise soit accordée à ce débat. Il est souhaitable que

nodige bilateraal overleg voert met een aantal gelijkgestemde lidstaten.

#### V.8.8. *De noodzaak van disruptief optreden*

97. In België wordt traditioneel uitgegaan van de opvatting dat inlichtingendiensten in wezen een informerende rol hebben, die tot uiting komt in het overmaken van *intelligence* aan andere overheidsdiensten. De onderzoekscommissie acht het aangewezen om aan de VSSE een meer uitgebreide verantwoordelijkheid toe te kennen op het vlak van de bestrijding van radicalisering, extremisme en terrorisme. De onderzoekscommissie sluit zich op dit punt aan bij de door de administrateur-generaal van de VSSE voorgestelde disruptietheorie en meent dat aan de VSSE inderdaad de mogelijkheid moet worden geboden om bepaalde schadelijke activiteiten dermate te verstoren dat zij niet langer plaatsvinden of dat minstens de schadelijkheid ervan wordt gereduceerd. Dergelijke disruptie kan niet alleen gericht zijn op personen, maar ook op andere entiteiten, zoals bijvoorbeeld een radicale boekhandel of een extremistische onderwijsinstelling. Het disruptief optreden kan diverse vormen aannemen. Zo kan worden gedacht aan het spontaan overmaken van informatie aan de bevoegde overheid, met het oog op de eventuele intrekking van een verblijfsvergunning of een exploitatievergunning, conform de mogelijkheden die de wetgeving thans reeds biedt om dergelijke beslissingen te nemen. Daarnaast kan de VSSE via proactieve publieke communicatie duidelijk maken dat een bepaalde activiteit – bijvoorbeeld een bijeenkomst of vergadering van een radicale extremistische groep – het voorwerp uitmaakt van een screening.<sup>138</sup> Deze in de praktijk reeds occasioneel toegepaste technieken dienen verder te worden geïntensiveerd.

98. Gezien de impact van het disruptief optreden op de rechten van de geïdentificeerde personen of entiteiten acht de onderzoekscommissie het essentieel dat de noodzakelijke juridische waarborgen worden voorzien. Dergelijk optreden moet aldus steunen op een te creëren wettelijke basis, waarin niet alleen de toepassingsvoorwaarden worden geschetst, maar ook de vereiste controlemechanismen worden voorzien. In dat perspectief moet de wenselijkheid van dergelijk disruptief optreden in een concreet geval besproken worden in de *Joint Decision Centres*, die in hoofdstuk VI van dit verslag worden toegelicht.

<sup>138</sup> Zie hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 9, 15-17 en 33.

la Belgique mène à cet effet les concertations bilatérales qui s'imposent avec un certain nombre d'États membres partageant la même vision.

#### V.8.8. *Nécessité d'interventions disruptives*

97. La Belgique part généralement du principe que les services de renseignement jouent essentiellement un rôle d'information qui se traduit par la transmission de renseignements aux autres services publics. La commission d'enquête estime qu'il conviendrait de confier des responsabilités plus étendues à la VSSE dans le domaine de la lutte contre la radicalisation, de l'extrémisme et du terrorisme. Sur ce point, la commission d'enquête se rallie à la théorie de la disruption proposée par l'administrateur général de la VSSE. Elle estime qu'il convient effectivement de permettre à la VSSE de perturber suffisamment certaines activités nuisibles pour qu'elles n'aient plus lieu, ou du moins pour réduire leur nocivité. Il s'agirait de perturbations visant non seulement des personnes, mais aussi d'autres entités, par exemple une librairie radicale ou un établissement d'enseignement radical. Les interventions disruptives peuvent se présenter sous plusieurs formes. Il s'agirait, par exemple, de transmettre spontanément des informations à l'autorité compétente en vue d'un éventuel retrait d'un titre de séjour ou d'une licence d'exploitation, conformément aux possibilités actuellement prévues par la législation pour prendre de telles décisions. La VSSE pourrait en outre indiquer clairement, grâce à une communication publique proactive, que certaines activités – par exemple un rassemblement ou une réunion d'un groupe extrémiste radical – seront soumises à un screening.<sup>138</sup> Ces techniques déjà appliquées occasionnellement en pratique doivent être intensifiées davantage.

98. Compte tenu des répercussions des interventions disruptives sur les droits des personnes ou des entités visées, la commission d'enquête estime qu'il est essentiel de prévoir les garanties juridiques nécessaires. Ces interventions doivent donc se fonder sur une base juridique qui doit encore être créée. Il faudra non seulement y définir les conditions d'application de ces interventions, mais également y prévoir les mécanismes de contrôle nécessaires. Dans cette perspective, l'opportunité de procéder à de telles interventions disruptives dans des cas concrets devra être examinée au sein des *Joint Decision Centres*, qui sont présentés dans le chapitre VI du présent rapport.

<sup>138</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 9, 15-17 et 33.

99. De onderzoekscommissie benadrukt dat de disruptietheorie niet alleen relevant is voor de inlichtingendiensten, doch ook voor de bestuurlijke en gerechtelijke overheden. Deze theorie impliceert immers dat de gerechtelijke en de bestuurlijke logica ondergeschikt worden gemaakt aan de zo vroeg mogelijke ontmanteling van terroristische netwerken, zodat maximaal wordt ingezet op het verijdelen van aanslagen. Dit houdt op zijn beurt in dat geval per geval dient te worden bekeken welke overheidsdienst het best geplaatst is om actie te ondernemen in het belang van de bescherming van de bevolking, wat ter zake het maatgevend criterium moet zijn.<sup>139</sup> Daarbij moet wel worden beklemtoond dat een dergelijke aanpak geenszins belet dat de bestuurlijke en gerechtelijke overheden door de inlichtingendiensten worden geïnformeerd, weze het dat ter zake wel rekening moet worden gehouden met de beperkingen die gelden ten aanzien van geclassificeerde informatie. Mede met het oog op het disruptief optreden, acht onderzoekscommissie een aanpassing noodzakelijk van de artikelen 13/2 en 19/1 van de wet van 30 november 1998. Deze aanbeveling wordt verder uitgewerkt in de volgende subtitels.

#### V.8.9. De aanpassing van artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998

100. In het licht van de in hoofdstuk VI van dit verslag bepleitte oprichting van *Joint Decision Centres* (*infra*, VI.7.7.) is een aanpassing van artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998 vereist. Deze bepaling legt volgens de onderzoekscommissie immers te zeer de nadruk op de bescherming van de gerechtelijke finaliteit en houdt geen rekening met de hypothese waarin een inlichtingenonderzoek dreigt te worden gehypothekeerd door een strafrechtelijk vooronderzoek. Binnen de *Joint Decision Centres* zullen op collegiale wijze afspraken worden gemaakt over de afstemming tussen het inlichtingenonderzoek en het strafrechtelijk onderzoek inzake terrorisme en de ermee samenhangende misdrijven. In die optiek zal de bestuurlijke Commissie op dat vlak dus niet langer een rol spelen. Met betrekking tot de dossiers die niet in de *Joint Decision Centres* behandeld worden, blijft de bevoegdheid van de bestuurlijke Commissie wel gelden. Ook in dergelijke dossiers zou evenwel tijdelijk voorrang moeten kunnen worden gegeven aan een inlichtingenonderzoek. In die zin zou in artikel 13/2 van de wet van 30 november 1998 moeten worden bepaald dat de inlichtingendiensten en het openbaar ministerie ter zake de nodige afspraken kunnen maken. Een bindende beslissingsbevoegdheid toekennen aan de bestuurlijke Commissie is volgens de onderzoekscommissie in dit geval niet mogelijk. Dit zou immers niet verenigbaar zijn

<sup>139</sup> Hoorzitting met de heer Paul Van Tigchelt, directeur van het "Coördinatieorgaan voor de analyse van de Dreiging" (OCAD), 28 september 2016, 16.

99. La commission d'enquête souligne que la théorie de la disruption est pertinente non seulement pour les services de renseignement, mais aussi pour les autorités administratives et judiciaires. Cette théorie implique en effet que les logiques judiciaire et administrative sont subordonnées à un démantèlement aussi rapide que possible des réseaux terroristes, de manière à ce que l'on puisse s'atteler de manière maximale à déjouer les projets d'attentats. Cela signifie, à son tour, qu'il faut examiner au cas par cas quel est le service le mieux placé pour entreprendre une action dans l'intérêt de la protection de la population, ce qui doit être le critère déterminant en la matière.<sup>139</sup> À cet égard, il convient cependant de souligner qu'une telle approche n'empêche nullement les services de renseignement d'informer les autorités administratives et judiciaires, même si, en la matière, il faut tenir compte des restrictions en vigueur à l'égard des informations classifiées. La commission d'enquête estime qu'une modification des articles 13/2 et 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 s'impose, en vue notamment de permettre les interventions disruptives. Cette recommandation est détaillée sous les sous-titres suivants.

#### V.8.9. La modification de l'article 13/2 de la loi du 30 novembre 1998

100. Dans l'optique de la création de *Joint Decision Centres* préconisée dans le chapitre VI du présent rapport (*infra*, VI.7.7.), l'article 13/2 de la loi du 30 novembre 1998 doit être adapté. Selon la commission d'enquête, cette disposition met en effet trop l'accent sur la protection de la finalité judiciaire et ne tient pas compte de l'hypothèse dans laquelle une enquête des services de renseignement risque d'être hypothéquée par une instruction pénale. Au sein des *Joint Decision Centres*, des arrangements seront pris collégialement en vue de coordonner l'enquête de renseignement et l'instruction pénale en matière de terrorisme et d'infractions connexes. Dans cette optique, la Commission administrative ne jouera donc plus aucun rôle en ce domaine. En ce qui concerne les dossiers qui ne sont pas traités dans les *Joint Decision Centres*, la compétence de la Commission administrative est maintenue. Dans de tels dossiers, il faudrait toutefois également pouvoir donner temporairement la priorité à une enquête de renseignement. En ce sens, il faudrait stipuler dans l'article 13/2 de la loi du 30 novembre 1998 que les services de renseignement et le ministère public peuvent prendre les arrangements nécessaires en la matière. Selon la commission d'enquête, le fait d'accorder un pouvoir de décision contraignant à la Commission administrative est toutefois difficilement conciliable

<sup>139</sup> Audition de M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'"Organe de coordination pour l'analyse de la menace" (OCAM), 28 septembre 2016, 16.

met de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie enerzijds en deze van de onderzoeksrechter, in de hypothese waarin er reeds een gerechtelijk onderzoek ingesteld zou zijn, anderzijds.

**V.8.10. De aanpassing van artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 en van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering**

101. De onderzoekscommissie meent dat een versoepeling van de in artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 vooropgestelde zeer ruime informatieplicht aangewezen is. De verplichting voor de inlichtingendiensten om de bestuurlijke Commissie onverwijld in kennis te stellen van vastgestelde ernstige aanwijzingen over het plegen van een misdaad of een wanbedrijf kan het goede verloop van de bij het inlichtingenonderzoek toegepaste specifieke of uitzonderlijke methoden immers in het gedrang brengen. *Mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor het geval waarin er sprake is van een redelijk vermoeden van te plegen of reeds gepleegde maar nog niet aan het licht gebrachte strafbare feiten.

102. Volgens de onderzoekscommissie zou overwogen kunnen worden om in artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 te bepalen dat de melding in beide gevallen niet noodzakelijk onverwijld dient te gebeuren, doch ook kan worden uitgesteld tot op het moment dat er geen gevaar meer is voor het schaden van het inlichtingenonderzoek. De minister van Justitie gaf aan dat hij open staat voor een dergelijke versoepeling van het huidig systeem, maar benadrukte dat het niet vanzelfsprekend zal zijn om hierover een akkoord te vinden tussen alle betrokken diensten.<sup>140</sup> De onderzoekscommissie heeft begrip voor een eventueel wantrouwen in hoofde van de gerechtelijke overheden. Zij meent echter dat de in hoofdstuk VI van dit rapport voorgestelde *Joint Decision Centres* ter zake de nodige waarborgen bieden (*infra*, VI.7.7.).

103. Vanuit een zelfde streven naar een versoepeling van de informatieplicht acht de onderzoekscommissie ook een aanpassing van artikel 29 Sv. vereist. In deze bepaling zou aldus specifiek rekening moeten worden gehouden met de eigenheid van het inlichtingenwerk en met de verhouding tussen de inlichtingendiensten en de gerechtelijke overheden. Hierbij kan overwogen worden om in artikel 29 Sv. een verwijzing op te nemen naar het te wijzigen artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998.

<sup>140</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016, 23.

avec l'indépendance du ministère public, d'une part, et avec celle du juge d'instruction, dans l'hypothèse où une enquête judiciaire serait déjà ouverte, d'autre part.

**V.8.10. La modification de l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 et de l'article 29 du Code d'instruction criminelle**

101. La commission d'enquête estime qu'un assouplissement de l'obligation d'information très large inscrite dans l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 se recommande. L'obligation, pour les services de renseignement, d'informer immédiatement la Commission administrative des indices sérieux constatés relatifs à la commission d'un crime ou d'un délit peut en effet menacer le bon déroulement des méthodes spécifiques ou exceptionnelles appliquées dans le cadre de l'enquête des services de renseignement. Il en va de même *mutatis mutandis* pour le cas où il est question d'une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus.

102. Selon la commission d'enquête, on pourrait envisager de préciser dans l'article 19/1 de la loi du 30 novembre 1998 que, dans les deux cas, la communication ne doit pas nécessairement être effectuée immédiatement, mais qu'elle peut être reportée jusqu'au moment où il n'y a plus de risque de nuire à l'enquête de renseignement. Le ministre de la Justice a déclaré qu'il était favorable à un assouplissement du système actuel, mais a souligné qu'il ne sera pas aisé de parvenir à un accord à ce sujet entre tous les services concernés.<sup>140</sup> La commission d'enquête comprendrait une éventuelle méfiance des autorités judiciaires. Elle estime toutefois que les *Joint Decision Centres* présentés dans le chapitre VI de ce rapport offrent les garanties nécessaires en la matière (*infra*, VI.7.7.).

103. Toujours dans un souci d'assouplissement du devoir d'information, la commission d'enquête estime également qu'il est nécessaire de modifier l'article 29 du Code d'instruction criminelle. Dans cette disposition, il faudrait donc tenir spécifiquement compte des spécificités du travail d'information et de la relation entre les services de renseignement et les autorités judiciaires. À cet égard, il peut être envisagé d'insérer, dans l'article 29 du Code d'instruction criminelle, une référence à l'article 19/1, à modifier, de la loi du 30 novembre 1998.

<sup>140</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016, 23.

#### V.8.11. *De uitbreiding van het systeem van Intelligence fusion cells*

104. De onderzoekscommissie beschouwt de bij de federale gerechtelijke politie van Brussel ingestelde *Intelligence fusion cell*, waarin onderzoekers van de FGP systematisch informatie uitwisselen met verbindingsofficieren van beide inlichtingendiensten en van het OCAD, als een goede praktijk en acht de oprichting van een dergelijke cel in de vier andere in terrorisme gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies wenselijk. Met het oog op de ontwikkeling van een gezamenlijke informatiepositie dient aldus in elk van de vijf gespecialiseerde FGP's wekelijks overleg plaats te vinden tussen de betrokken onderzoekers, de VVSE, de ADIV en het OCAD. In die gevallen waarin de financiering van terrorisme aan de orde is, dient ook het CFI bij dit overleg te worden betrokken. Zodoende worden vijf *Joint Intelligence Centres* gecreëerd, waarin een performante uitwisseling gebeurt van nationale en internationale en geclassificeerde en niet-geclassificeerde informatie, die aangeleverd wordt door alle betrokken partners. Dit heeft ook als voordeel dat de VSSE niet langer systematisch technische bijstand in strafrechtelijke onderzoeken naar terrorisme zal moeten verlenen, zodat de capaciteit voor het eigenlijke inlichtingenwerk zal toenemen. Op dat vlak moet tevens worden gewezen op de in hoofdstuk IV van dit verslag voorgestelde kruispuntbank, die de VSSE in staat zal stellen om kennis te krijgen van relevante strafrechtelijke informatie.

105. Naast deze informatie-uitwisseling, dient tevens een gezamenlijke prioriteitenstelling te gebeuren. In die zin bestaat er dus ook nood aan *Joint Decision Centres*. Dit voorstel wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk VI van dit rapport (*infra*, VI.7.7.). Het hangt immers nauw samen met de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven en met het verantwoord aanwenden van de onderzoekcapaciteit van het federaal parket.

#### V.8.12. *De beveiligde overmaking van geclassificeerde informatie*

106. Met het oog op de vlote informatiedoorstroming tussen de VSSE en de federale politie dienen alle gerechtelijke eenheden van de federale politie toegang te hebben tot het BINII-systeem, zodat geclassificeerde informatie op een beveiligde wijze kan worden gedeeld.

#### V.8.11. *L'extension du système d'intelligence fusion cells*

104. La commission d'enquête considère l'*intelligence fusion cell*, au sein de laquelle des enquêteurs de la PJF échangent systématiquement des informations avec des officiers de liaison des deux services de renseignement et de l'OCAM, qui a été mise en place à la police judiciaire fédérale de Bruxelles, comme une bonne pratique et estime qu'il serait souhaitable de créer une telle cellule dans les quatre autres directions judiciaires déconcentrées spécialisées en terrorisme. Il convient par conséquent d'organiser une concertation hebdomadaire entre les enquêteurs concernés, la VSSE, le SGRS et l'OCAM dans les cinq PJF spécialisées en vue d'élaborer une position d'information commune. Dans les cas où il est question de financement du terrorisme, il faut également associer la CTIF à cette concertation. Cette concertation permettra de créer cinq *Joint Intelligence Centres* au sein desquels les acteurs concernés pourront fournir et échanger efficacement des informations nationales et internationales classifiées ou non. Un autre avantage de ce système est que la VSSE ne devra plus systématiquement apporter un soutien technique dans le cadre d'enquêtes pénales relatives à des dossiers de terrorisme, si bien qu'elle disposera de davantage de capacité pour accomplir le travail de renseignement proprement dit. À cet égard, il y a également lieu de renvoyer à la banque-carrefour proposée au chapitre IV du présent rapport, qui permettra à la VSSE de prendre connaissance d'informations pénales pertinentes.

105. Au-delà de ces échanges d'informations, il conviendra également de fixer des priorités communes. Pour ce faire, il convient dès lors de créer des *Joint Decision Centres*. Cette proposition est développée plus en détail dans le chapitre VI du présent rapport (*infra*, VI.7.7.). Elle est en effet étroitement liée à la recherche et à la poursuite des infractions terroristes ainsi qu'à l'utilisation légitime de la capacité de recherche du parquet fédéral.

#### V.8.12. *La transmission sécurisée d'informations classifiées*

106. En vue de fluidifier la transmission des informations entre la VSSE et la police fédérale, toutes les unités judiciaires de la police fédérale doivent pouvoir accéder au système BINII afin que des informations classifiées puissent être partagées en toute sécurité.

### V.8.13. Een modern human resource management

107. Voor alle medewerkers van de VSSE dient een zelfde administratief en geldelijk personeelsstatuut te worden uitgewerkt, dat concurrentieel moet zijn met het personeelsstatuut van vergelijkbare overheidsinstanties. Met het oog op deze statutaire harmonisatie dienen de nodige financiële middelen te worden voorzien. De onderzoekscommissie acht het daarenboven aangewezen dat een zelfde statuut zou gelden voor de medewerkers van de VSSE, van het OCAD en het burgerpersoneel van de ADIV. Dit kan een belangrijke stimulans zijn voor de personeelsmobiliteit tussen deze diensten. Specifiek voor de ADIV moet daarnaast de mogelijkheid voor recrutering van militairen aan de basis worden voorzien.

108. In het kader van een modern *human resource management* moeten de VSSE en de ADIV – voor wat althans het burgerpersoneel betreft – de mogelijkheid krijgen om zelf gericht op zoek te gaan naar kandidaten met een geschikt gespecialiseerd profiel. Hiertoe dient een procedure te worden uitgewerkt die enerzijds flexibel is en anderzijds de nodige waarborgen inzake objectiviteit biedt. Daarenboven moeten de inlichtingendiensten de mogelijkheid krijgen om personeelsleden desgevallend ook tijdelijk in dienst te kunnen nemen, zodat soepel kan worden ingespeeld op soms snel wijzigende noden. Aangezien de logheid en lange duur van de huidige Selor-procedure niet alleen een probleem is voor de inlichtingendiensten, maar ook voor andere veiligheidsdiensten, dringt een algemene hervorming van deze procedure zich op.

109. De onderzoekscommissie benadrukt verder dat de onze samenleving typerende diversiteit weerspiegeld moet worden in de personeelsformatie van de inlichtingendiensten. In het personeelsbeleid moet dus terdege rekening worden gehouden met deze diversiteit en met de vertrouwde van het personeel met allochtone gemeenschappen. Hiermee samenhangend moet ook het belang van talenkennis worden benadrukt, waarbij in het bijzonder aandacht moet worden besteed aan de taalvariëteiten die met name door bepaalde jihadististen worden gehanteerd. Een goede talenkennis is immers een noodzakelijke voorwaarde voor zowel de intensivering van *human intelligence* als voor het opsporen en analyseren van informatie via *open source intelligence* en *social media intelligence*.

### V.8.13. Une gestion moderne des ressources humaines

107. Il convient d'élaborer pour l'ensemble du personnel de la VSSE un même statut administratif et pécuniaire, qui doit être concurrentiel par rapport au statut du personnel d'instances publiques comparables. Les moyens financiers nécessaires devront être prévus en vue de cette harmonisation statutaire. La commission d'enquête considère en outre opportun qu'un statut identique s'applique aux collaborateurs de la VSSE, de l'OCAM et du personnel civil du SGRS. Cela pourrait constituer un incitant important pour la mobilité du personnel entre ces services. En ce qui concerne spécifiquement le SGRS, il convient en outre de prévoir la possibilité de recruter des militaires à la base.

108. Dans le cadre d'une gestion moderne des ressources humaines, la VSSE et le SGRS doivent – à tout le moins en ce qui concerne le personnel civil – avoir la possibilité de chercher eux-mêmes de manière ciblée les candidats ayant un profil de spécialisation. À cette fin, il y a lieu d'élaborer une procédure qui, d'une part, soit flexible et, d'autre part, offre les garanties nécessaires en matière d'objectivité. En outre, les services de renseignement doivent avoir la possibilité, le cas échéant, d'engager temporairement du personnel, de manière à pouvoir répondre avec souplesse à une modification parfois rapide des besoins. La lourdeur et la durée importante de la procédure du Selor telle qu'elle existe à l'heure actuelle ne posent pas seulement problème pour les services de renseignement, mais aussi pour d'autres services de sécurité. Une réforme générale de cette procédure s'impose donc.

109. La commission d'enquête souligne ensuite que la diversité qui caractérise notre société doit se refléter dans les effectifs des services de renseignement. La politique du personnel doit donc tenir compte correctement de cette diversité et veiller à ce que le personnel connaisse bien les communautés allochtones. Il convient également à cet égard de souligner l'importance de la connaissance des langues, une attention particulière devant être accordée aux variétés de langues utilisées notamment par certains djihadistes. Une bonne connaissance des langues est en effet une condition nécessaire tant en ce qui concerne l'intensification de l'*“human intelligence”* que pour la recherche et l'analyse du renseignement *“open source”* et du renseignement concernant les médias sociaux.



**V.8.14. De versterking van de rol van de Cel voor financiële informatieverwerking**

110. De Cel voor financiële informatieverwerking (CFI) dient sterker betrokken te worden bij de strijd tegen het terrorisme. Dit vereist niet dat de CFI een volwaardige derde inlichtingendienst zou worden, doch wel dat zij door de inlichtingengemeenschap erkend wordt. De onderzoekscommissie pleit dan ook voor een sterkere samenwerking tussen de inlichtingendiensten en het CFI, waarbij deze laatste niet beschouwd mag worden als een loutere leverancier van informatie, doch een wezenlijke rol moet kunnen vervullen bij de bestrijding van de financiering van het terrorisme. Deze samenwerking dient geformaliseerd te worden in werkafspraken tussen de minister van Justitie, de minister van Defensie en de minister van Financiën. De onderzoekscommissie benadrukt tevens dat de in hoofdstuk IV (IV.2.2.6.) voorgestelde kruispuntbank de informatiepositie van het CFI verder zal versterken.

**V.8.14. Le renforcement du rôle de la Cellule de traitement des informations financières**

110. La Cellule de traitement des informations financières (CTIF) doit être associée plus étroitement à la lutte contre le terrorisme. Cela ne signifie pas pour autant que la CTIF doit devenir un troisième service de renseignement à part entière mais bien qu'elle doit être reconnue par la communauté du renseignement. La commission d'enquête plaide dès lors en faveur d'une collaboration plus soutenue entre les services de renseignement et la CTIF, cette dernière ne pouvant pas être considérée comme un simple fournisseur d'informations, mais devant se voir offrir la possibilité de jouer un rôle réel dans la lutte contre le financement du terrorisme. Cette collaboration doit être formalisée par des accords de travail entre le ministre de la Justice, le ministre de la Défense et le ministre des Finances. La commission d'enquête souligne en outre que la banque-carrefour proposée au chapitre IV (IV.2.2.6.) renforcera encore la position d'information de la CTIF.

## HOOFDSTUK VI. — DE OPSPORING EN VERVOLGING VAN ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME

### VI.1. Inleiding

1. In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats de rol van de federale politie bij de opsporing van terroristische misdrijven geanalyseerd. Na een algemene schets van de organisatie en de opdrachten van de Algemene directie gerechtelijke politie, wordt achtereenvolgens ingegaan op drie binnen deze Algemene directie voorziene diensten: de centrale terrorisme-eenheid DJSOC/Terro, de Centrale directie van de operaties inzake gerechtelijke politie en de Directie van de speciale eenheden (*infra*, VI.2.). In de tweede plaats wordt ingegaan op de bijdrage van de lokale politiekorpsen aan de opsporing van terroristische misdrijven (*infra*, VI.3.). Ten derde wordt het functioneren van het federaal parket onderzocht, waarbij met name de problematiek van de researchcapaciteit en de verhouding tussen het federaal parket en de vijf in de bestrijding van terrorisme gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies van de federale politie (FGP's) worden uitgediept. In dat kader wordt specifiek aandacht besteed aan de onderzoeksafdeling terrorisme (OA3) van de FGP Brussel. Daarnaast komt de verhouding tussen het federaal parket en de lokale parketten aan bod en wordt ingegaan op de seponering van gefederaliseerde strafzaken (*infra*, VI.4.). Ten vierde komen de in het onderzoek van terrorisme gespecialiseerde onderzoeksrechters aan bod (*infra*, VI.5.). Tot slot wordt nagegaan in welke mate de huidige opsporingsbevoegdheden afdoende zijn in de strijd tegen het terrorisme (*infra*, VI.6.).

### VI.2. De Algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie

#### VI.2.1. Situering binnen het geheel van de federale politie

2. Binnen de federale politie, die een geheel omvat van centrale en gedeconcentreerde directies, zijn op centraal niveau twee operationele directies ingesteld, die elk worden geleid door een directeur-generaal: de Algemene directie bestuurlijke politie en de Algemene directie gerechtelijke politie. Daarnaast is er de transversale Algemene directie van het middelenbeheer en de informatie, die instaat voor het personeel, de logistiek, de ICT, de informatie en de financiën.<sup>1</sup> De Algemene directie gerechtelijke politie bestaat uit centrale directies en diensten enerzijds en de veertien gedeconcentreerde

<sup>1</sup> Art. 93, § 1, van de wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

## CHAPITRE VI. — LES RECHERCHES ET LES POURSUITES DANS LE DOMAINE DE L'EXTRÉMISME ISLAMISTE, DE LA RADICALISATION VIOLENTE ET DU TERRORISME

### VI.1. Introduction

1. Le présent chapitre analyse avant tout le rôle de la police fédérale dans les recherches dans le domaine des infractions terroristes. Après avoir esquissé de manière générale l'organisation et les missions de la Direction générale de la police judiciaire, il s'attardera sur trois services prévus au sein de cette Direction générale: l'Unité centrale anti-terrorisme DJSOC/Terro, la direction centrale pour la lutte contre la criminalité grave et organisée et la Direction des unités spéciales (*infra*, VI.2). Ensuite, il s'intéressera à la contribution des corps de police locale aux recherches d'infractions terroristes (*infra*, VI.3.). En troisième lieu, l'analyse portera sur le fonctionnement du parquet fédéral, en approfondissant le problème de la capacité de recherche et du rapport entre le parquet fédéral et les cinq directions judiciaires décentralisées de la police fédérale (PJF) spécialisées dans la lutte contre le terrorisme. Une attention spécifique sera portée, à cet égard, à la section antiterroriste (DR3) de la PJF Bruxelles. Il sera par ailleurs prêté attention au rapport entre le parquet fédéral et les parquets locaux ainsi qu'au classement sans suite d'affaires pénales fédéralisées (*infra*, VI.4). Quatrièmement, il sera question des juges d'instruction spécialisés dans l'instruction d'infractions terroristes (*infra*, VI.5). Enfin, ce chapitre examinera dans quelle mesure les compétences de recherche actuelles sont efficaces dans la lutte contre le terrorisme (*infra*, VI.6).

### VI.2. La direction générale de la police judiciaire de la police fédérale

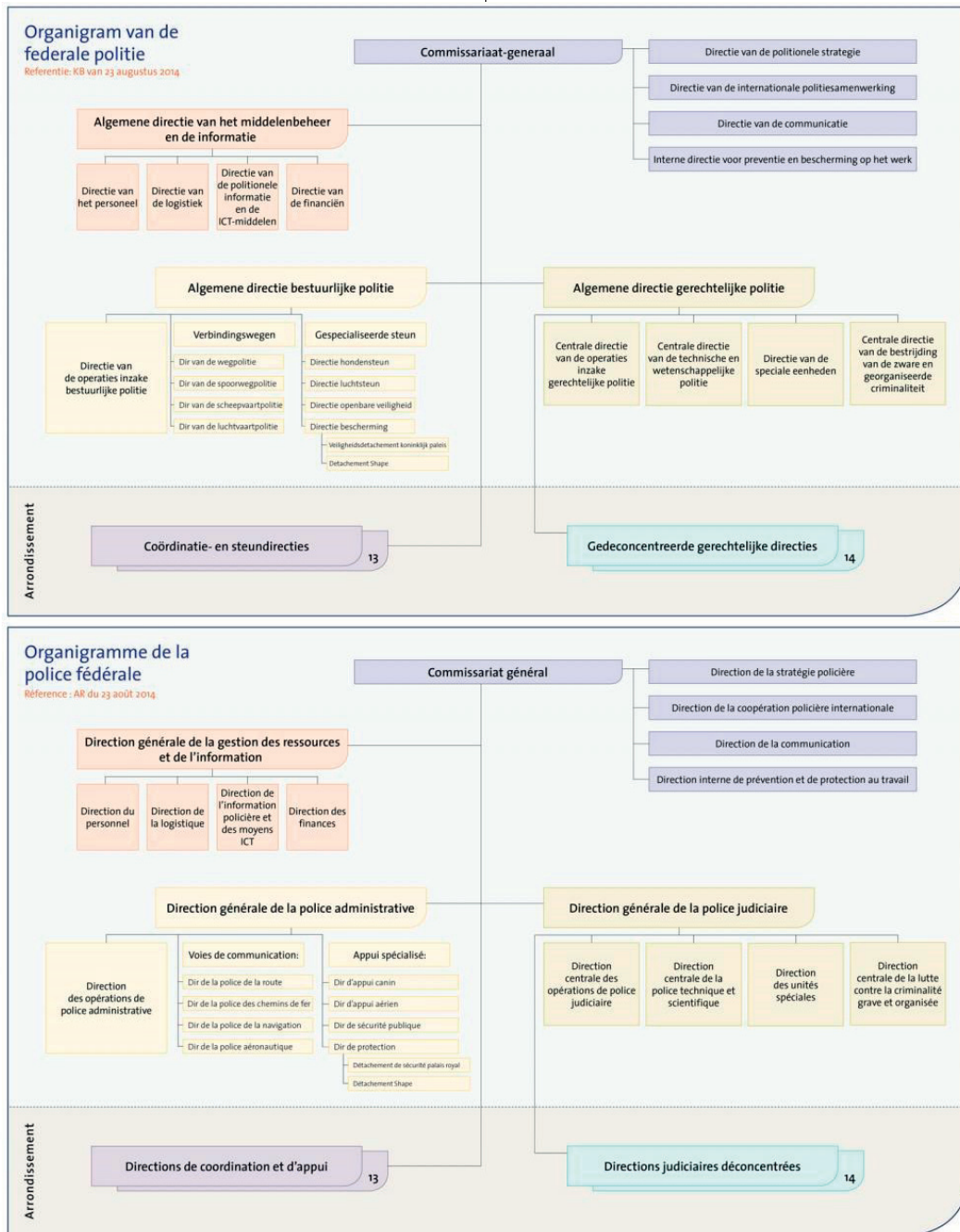
#### VI.2.1. Place dans l'ensemble de la police fédérale

2. Au sein de la police fédérale, qui regroupe un ensemble de directions centrales et déconcentrées, deux directions opérationnelles ont été mises en place au niveau central, chacune dirigée par un directeur général: la Direction générale de la police administrative et la Direction générale de la police judiciaire. En outre, il y a la direction générale transversale de la gestion des ressources et de l'information, chargée du personnel, de la logistique, des TIC, de l'information et des finances.<sup>1</sup> La direction générale de la police judiciaire se compose de directions et de services centraux,

<sup>1</sup> Art. 93, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

gerechtelijke directies<sup>2</sup>, geleid door de gerechtelijke directeurs, anderzijds.<sup>3</sup> Schematisch kan deze organisatie als volgt worden weergegeven.<sup>4</sup>

d'une part, et de quatorze directions judiciaires déconcentrées<sup>2</sup>, dirigée par les directeurs judiciaires, d'autre part.<sup>3</sup> Schématiquement, cette organisation peut être présentée comme suit.<sup>4</sup>



<sup>2</sup> In beginsel is er gedeconcentreerde gerechtelijke directie in elk van de twaalf gerechtelijke arrondissementen. In het gerechtelijk arrondissement zijn er evenwel twee gedeconcentreerde gerechtelijke directies: één in Bergen en één in Charleroi. Hetzelfde geldt voor het gerechtelijk arrondissement Brussel, met gedeconcentreerde gerechtelijke directies in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad en in Halle-Vilvoorde.

<sup>3</sup> Art. 93, § 2, van de wet 7 december 1998.

<sup>4</sup> <http://www.politie.be/fed/nl/over-ons/federale-politie/organogram>.

<sup>2</sup> En principe, on trouve une direction judiciaire déconcentrée dans chacun des douze arrondissements judiciaires. L'arrondissement judiciaire du Hainaut compte cependant deux directions judiciaires déconcentrées: une à Mons et une à Charleroi. Il en va de même dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, qui a des directions judiciaires déconcentrées dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et dans celui de Hal-Vilvoorde.

<sup>3</sup> Art. 93, § 2, de la loi du 7 décembre 1998.

<sup>4</sup> <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/police-federale/organigramme>.

3. Commissaris-generaal C. De Bolle benadrukte dat de federale politie volgens een consensusmodel functioneert, waarbij strategische beslissingen collectief worden genomen door het directiecomité, waarin de commissaris-generaal en de drie directeurs-generaal zetelen, en waarbij de bevoegdheid van de commissaris-generaal beperkt blijft tot beslissingen van beleidsmatige aard.<sup>5</sup> De onderzoekscommissie maakt hierbij twee kanttekeningen. In de eerste plaats bevordert het consensusmodel weliswaar het draagvlak van genomen beslissingen, doch impliceert het tevens dat de besluitvorming in nogal wat gevallen traag verloopt, wat zeker in tijden van crisis onwenselijk is. Dit werd overigens ook erkend door de commissaris-generaal.<sup>6</sup> Ten tweede moet worden gewezen op artikel 8bis, § 3, van de wet van 7 december 1998, waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de commissaris-generaal beslist indien er geen consensus in het directiecomité kan worden bereikt. In dat geval dient de commissaris-generaal de minister van Binnenlandse Zaken en – voor zover het een aspect betreft dat tot diens bevoegdheid behoort – de minister van Justitie hiervan op de hoogte te brengen. De onderzoekscommissie stelt met enige verwondering vast dat dit mechanisme sinds 2014 slechts in twee gevallen werd toegepast.<sup>7</sup>

4. De commissaris-generaal wees er verder op dat de organisatorische en functionele opsplitsing van de federale politie in een bestuurlijke en gerechtelijke pijler tot gevolg heeft dat een structureel schot wordt geplaatst tussen de directeurs-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie en de Algemene directie bestuurlijke politie. Waar het directiecomité bij het nemen van strategische beslissingen kan uitgaan van een geïntegreerde benadering van terrorisme en andere fenomenen, blijkt bij de politionele operaties aldus nog steeds een vorm van “hokjesdenken” te bestaan, dat gesteund is op culturele verschillen tussen beide pijlers en kan leiden tot coördinatieproblemen. Politionele informatie wordt meteen hetzij als bestuurlijk, hetzij als gerechtelijk beschouwd, wat de coherente en consequente aanpak van fenomenen zoals terrorisme kan bemoeilijken.<sup>8</sup>

5. Met het oog op de optimale uitvoering van haar opdrachten beschikt de federale politie volgens het

3. La commissaire générale C. De Bolle a souligné que la police fédérale travaille sur la base d'un modèle de consensus, les décisions stratégiques étant prises collectivement par le comité de direction, au sein duquel siègent le commissaire général et les trois directeurs généraux, la compétence du commissaire général se limitant aux décisions de nature politique.<sup>5</sup> La commission d'enquête formule deux observations à ce propos. Premièrement, le modèle de consensus accroît certes l'assise des décisions prises, mais il implique également que, dans de nombreux cas, le processus décisionnel progresse lentement, ce qui est inopportun en particulier en cas de crise. La commissaire générale a d'ailleurs reconnu qu'il en était ainsi.<sup>6</sup> En second lieu, il convient d'attirer l'attention sur l'article 8bis, § 3, de la loi du 7 décembre 1998, qui dispose expressément qu'à défaut de consensus au sein du comité de direction, la décision est prise par le commissaire général. Dans ce cas, le commissaire général doit informer le ministre de l'Intérieur et – pour autant qu'il s'agisse d'une matière relevant de ses compétences – le ministre de la Justice. La commission d'enquête constate avec un certain étonnement que ce mécanisme n'a été appliqué qu'à deux reprises depuis 2014.<sup>7</sup>

4. La commissaire générale a par ailleurs souligné que la scission organisationnelle et fonctionnelle de la police fédérale en un pilier administratif et un pilier judiciaire a pour effet de créer une séparation structurelle entre les directeurs généraux de la Direction générale de la police judiciaire et de la Direction générale de la police administrative. Alors qu'en prenant des décisions stratégiques, le comité de direction peut se fonder sur une approche intégrée du terrorisme et d'autres phénomènes, il s'avère que, lors des opérations policières, il existe encore une forme de cloisonnement, fondé sur des différences culturelles entre les deux piliers et engendrant des problèmes de coordination. L'information policière est d'emblée considérée comme administrative ou judiciaire, l'approche cohérente et logique de phénomènes tels que le terrorisme s'en trouvant compliquée.<sup>8</sup>

5. Afin d'exécuter ses missions de manière optimale, la police fédérale dispose, en vertu de l'arrêté royal du

<sup>5</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 2-3. Zie ook Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 23.

<sup>6</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 3.

<sup>7</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 2.

<sup>8</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 17 en 23.

<sup>5</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 2-3. Voir également audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016, 13.

<sup>6</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 3.

<sup>7</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 2.

<sup>8</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 17 et 23.

koninklijk besluit van 27 oktober 2015<sup>9</sup> over 13.500 personeelsleden. De onderzoekscommissie stelt echter vast dat dit theoretische personeelsbestand niet overeenstemt met de werkelijke situatie. Als gevolg van de sedert 2007 doorgevoerde besparingsmaatregelen beschikt de federale politie in de praktijk immers slechts over circa 11.000 medewerkers. Commissaris-generaal De Bolle wees er terecht op dat het personeelsdeficit van 14 % – en voor het operationeel kader zelfs 15,1 % – tot gevolg heeft dat de federale politie niet in staat is om al haar opdrachten op een optimale wijze uit te voeren. In 2015 en 2016 werden weliswaar bijkomende kredieten ter beschikking gesteld voor de aanwerving van 1.229 personeelsleden in zowel eenheden die rechtstreeks betrokken zijn bij de strijd tegen het terrorisme en bij de grenscontrole als in steuneenheden. Dit neemt echter niet weg dat andere eenheden onderhevig blijven aan de besparingsmaatregelen. Bij doorvoering van alle geplande maatregelen, zullen deze eenheden volgens de commissaris-generaal in 2019 te kampen hebben met een tekort van 24 %. Zij voegde hieraan toe: “In ieder geval moeten wij op korte termijn een oefening maken waarbij de beschikbare capaciteit verdeeld wordt over de bestaande functies, rekening houdend met de te bepalen prioriteiten en rekening houdend met de werklast. De actuele toestand, waarbij ik iedere week vragen krijg om een of ander deficit in een of andere eenheid in te vullen, is dus onhoudbaar, niet beheersbaar en creëert valse verwachtingen die niet kunnen worden ingevuld. De getroffen eenheden raken gefrustreerd en brengen geregeld hun ongenoegen en onbegrip over”.<sup>10</sup> Daarnaast wees de commissaris-generaal erop dat de huidige toestand tot gevolg heeft dat de federale politie vaak niet kan voldoen aan de verwachtingen inzake ondersteuning van de lokale politiekorpsen.<sup>11</sup> Ook het Rekenhof maakte recent overigens een aantal kritische kanttekeningen met betrekking tot de steun die de federale politie aan de lokale politiezones levert bij de handhaving van de openbare orde.<sup>12</sup>

6. Bij de bovenstaande cijfers dient verder voor ogen te worden gehouden dat de geïntegreerde politie geconfronteerd wordt met een aanzienlijk probleem van absentieïsme, waarbij het in de meeste gevallen gaat om ziekteverzuim. Als tevens rekening wordt gehouden met afwezigheden wegens zwangerschap en arbeidsongeval, blijkt dat het gaat om circa 9 % van het totale aantal door de lokale en federale politie te presteren

27 octobre 2015<sup>9</sup>, de 13 500 membres du personnel. La commission d'enquête constate toutefois que cet effectif théorique ne correspond pas avec la réalité. À la suite des mesures d'économie introduites en 2007, la police fédérale ne dispose en pratique que d'environ 11 000 collaborateurs. La commissaire générale, Mme De Bolle, a relevé à juste titre qu'avec une pénurie de 14 % – voire de 15,1 % pour le cadre opérationnel – la police fédérale n'est pas en mesure d'exécuter l'ensemble de ses missions de manière optimale. En 2015 et 2016, des crédits supplémentaires ont certes été mis à disposition en vue de l'engagement de 1 229 personnes, tant dans les unités directement impliquées dans la lutte contre le terrorisme que dans celles affectées au contrôle des frontières en tant qu'unités d'appui. Il n'empêche toutefois que d'autres unités restent soumises aux mesures d'économie. Lorsque toutes les mesures prévues seront mises en œuvre, ces unités seront, selon la commissaire générale, confrontées à une pénurie de 24 %. Elle ajoute à cet égard: “En tout état de cause, nous devons à brève échéance nous essayer à un exercice difficile consistant à répartir la capacité disponible entre les fonctions existantes, compte tenu des priorités à fixer et de la charge de travail. La situation telle qu'elle se présente aujourd'hui, où je reçois toutes les semaines des demandes en vue de combler tel ou tel manque de personnel dans telle ou telle unité est donc intenable, ingérable et crée de faux espoirs qui, jamais, ne pourront être réalisés. Les unités touchées se sentent frustrées et manifestent régulièrement leur mécontentement et leur incompréhension.”<sup>10</sup> (traduction) La commissaire générale a par ailleurs souligné que la situation actuelle était telle que la police fédérale n'était souvent pas en mesure de répondre aux attentes en matière d'appui aux corps de police locale.<sup>11</sup> Récemment, la Cour des comptes a, elle aussi, émis un certain nombre de critiques concernant l'appui de la police fédérale aux zones de police locale dans le cadre du maintien de l'ordre public.<sup>12</sup>

6. En ce qui concerne les chiffres susmentionnés, il faut en outre avoir à l'esprit que la police intégrée est confrontée à un problème considérable d'absentéisme, généralement pour raison de maladie. Si l'on tient également compte des absences pour grossesse ou pour accident de travail, on obtient un taux correspondant à environ 9 % du nombre total de jours de travail à prester par la police locale et la police fédérale. Ces deux

<sup>9</sup> Koninklijk besluit van 27 oktober 2015 tot vaststelling van de personeelsformatie van de federale politie.

<sup>10</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 6-7.

<sup>11</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 12.

<sup>12</sup> Zie REKENHOF, Steun van de federale politie aan de lokale zones bij de handhaving van de openbare orde, juni 2016.

<sup>9</sup> Arrêté royal du 27 octobre 2015 fixant la répartition du personnel de la police fédérale.

<sup>10</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 6-7.

<sup>11</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 12.

<sup>12</sup> Voir COUR DES COMPTES, Appui de la police fédérale aux zones locales dans le cadre du maintien de l'ordre public, juin 2016.

werkdagen. De afgelopen twee jaren zijn de cijfers overigens opvallend gestegen. Het kabinet Binnenlandse Zaken gaf aan dat de cijfers meer in detail onderzocht moeten worden, zodat de precieze oorzaken van het absentieïsme probleem achterhaald kunnen worden. Bij wijze van mogelijke hypothesen werd echter al onder meer gewezen op de grote werkdruk en de daarmee samenhangende moeilijke arbeidsomstandigheden, met name ook in het licht van het toenemend aantal terrorismedossiers. De aanhoudende besparingen – niet alleen op personeelsvlak, maar ook op het vlak van de werkings- en investeringsmiddelen – enerzijds en een zekere hervormingsmoeheid anderzijds worden eveneens als relevante factoren beschouwd. Verder wordt het ontwikkelen van een gepast human resources-beleid dat tegemoetkomt aan het absentieïsme probleem ernstig bemoeilijkt door de strakke regels op het vlak van het statuut.

### VI.2.2. De organisatie en de opdrachten

7. De Algemene directie gerechtelijke politie voert enerzijds gespecialiseerde en bovenlokale opdrachten van gerechtelijke politie uit – in het bijzonder wat de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit betreft – en biedt anderzijds, in het raam van deze opdrachten, ondersteuning aan de lokale politiekorpsen.<sup>13</sup> Daarnaast voert deze Algemene directie ook een aantal gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke politie uit, die inzonderheid betrekking hebben op het opvolgen van risicogroeperingen.<sup>14</sup>

8. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de opdrachten van de centrale diensten en deze van de gedeconcentreerde gerechtelijke directies. Waar de centrale diensten onder meer verantwoordelijk zijn voor de vergaring en de exploitatie van politionele informatie, de strategische en operationele misdrijfanalyse, de vermogensanalyse en het beheer van de bijzondere opsporingsmethoden<sup>15</sup>, is de researchcapaciteit van de federale politie, op een aantal uitzonderingen na<sup>16</sup>, ingebed in de gedeconcentreerde gerechtelijke directies. Voor wat de bestrijding van terrorisme betreft, zijn er aldus vijf gespecialiseerde gedeconcentreerde

dernières années, les chiffres ont du reste considérablement augmenté. Le cabinet de l'Intérieur a indiqué que ces statistiques devaient être analysées plus en détail, de manière à identifier les raisons précises du problème d'absentéisme. Parmi les hypothèses évoquées, on retrouve cependant déjà la charge de travail importante et les conditions de travail difficiles qui en découlent, notamment à la lumière des dossiers de terrorisme dont le nombre ne fait qu'augmenter. Les économies persistantes – pas seulement en termes de personnel, mais aussi en matière de frais de fonctionnement et d'investissement -, d'une part, et une certaine "fatigue de restructuration", d'autre part, sont d'autres facteurs considérés comme pertinents. Pour le surplus, le développement d'une politique appropriée de gestion des ressources humaines capable de remédier au problème de l'absentéisme est fortement compliqué par la rigidité des règles inhérente au statut.

### VI.2.2. L'organisation et les missions

7. La Direction générale de la police judiciaire exécute, d'une part, des missions de police judiciaire spécialisées et *supra*locales, notamment en ce qui concerne la lutte contre la criminalité grave et organisée et assure, d'autre part et dans ce cadre, des missions d'appui aux corps de la police locale.<sup>13</sup> Parallèlement, cette Direction générale est également chargée de différentes missions spécialisées de police administrative, en particulier le suivi des groupes à risque.<sup>14</sup>

8. Il convient d'opérer une distinction entre les missions des services centraux et celles des directions judiciaires déconcentrées. Alors que les services centraux sont notamment responsables du recueil et de l'exploitation des informations policières, de l'analyse criminelle stratégique et opérationnelle, de l'analyse de patrimoine, de la gestion des méthodes particulières de recherche<sup>15</sup>, la capacité de recherche de la police fédérale est, à quelques exceptions près<sup>16</sup>, inscrite dans les directions judiciaires déconcentrées. En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, nous disposons donc de cinq directions judiciaires déconcentrées spécialisées.

<sup>13</sup> Art. 102, tweede lid, 4°, van de wet 7 december 1998; art. 10, 5° van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>14</sup> Art. 10, 6° van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>15</sup> Zie art. 10 van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>16</sup> Op centraal niveau zijn er slechts twee onderzoekseenheden: de Centrale dienst voor de bestrijding van corruptie (CDBC) en de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie (CDGEFID).

<sup>13</sup> Article 102, alinéa 2, 4°, de la loi du 7 décembre 1998; article 10, 5°, de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

<sup>14</sup> Article 10, 6°, de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

<sup>15</sup> Voir l'article 10 de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

<sup>16</sup> Au niveau central, il n'y a que deux unités de recherche: l'Office Central pour la Répression de la Corruption (OCRC) et l'Office Central de la lutte contre la Délinquance Économique et Financière Organisée (OCDEFIO).

gerechtelijke directies. Ook de andere negen gedeconcentreerde gerechtelijke directies blijven evenwel bevoegd in deze materie.

9. De commissaris-generaal erkende dat de taakafbakening tussen de centrale diensten van de Algemene directie gerechtelijke politie en de gedeconcentreerde gerechtelijke directies “duidelijker gekaderd, afgelijnd en opgelegd” zou moeten worden.<sup>17</sup> In zijn Algemene Beleidsnota voor 2016 gaf ook de minister van Justitie aan dat de verhoudingen tussen beide geledingen van de federale politie verder verfijnd moeten worden, “zodat op een zo efficiënt mogelijke manier verder kan gewerkt worden”.<sup>18</sup> De onderzoekscommissie onderschrijft dit ten volle. Zij heeft vastgesteld dat met name de verhouding tussen de directeur-generaal en de gerechtelijke directeurs in de praktijk anders wordt ingevuld dan wettelijk bepaald is. Hoewel de gerechtelijke directeur als mandaathouder over een zekere autonomie beschikt<sup>19</sup> en hij belast is met de leiding en de organisatie van zijn gedeconcentreerde gerechtelijke directie en met de taakverdeling en coördinatie tussen de onderzoekers<sup>20</sup>, moet voor ogen worden gehouden dat de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie niet alleen instaat voor de leiding en de operationele coördinatie van de gerechtelijke opdrachten van de centrale diensten<sup>21</sup>, maar ook belast is met de operationele coördinatie, de controle en de ondersteuning van de gedeconcentreerde gerechtelijke directies.<sup>22</sup> In die optiek kan hij dan ook dwingende richtlijnen aan de gerechtelijke directeurs verstrekken. Artikel 105, § 4, van de wet van 7 december 1998 bepaalt immers uitdrukkelijk dat de gerechtelijke directeur handelt overeenkomstig de bevelen en onderrichtingen van de directeur-generaal gerechtelijke politie. Nochtans stelt de onderzoekscommissie vast dat in de praktijk weinig sturing wordt gegeven. Directeur-generaal C. Fontaine gaf in dit verband aan dat instructies alleen in het kader van “een crisis” worden verstrekt en dat in beginsel de voorkeur wordt gegeven aan een overlegmodel, waarin naar consensus wordt gestreefd.<sup>23</sup>

Les neuf directions restantes conservent toutefois leurs compétences en la matière.

9. La commissaire générale a reconnu que la délimitation des tâches entre les services centraux de la direction générale de la police judiciaire et les directions judiciaires déconcentrées devrait être “cadrée, définie et imposée plus clairement”.<sup>17</sup> Dans sa note de politique générale 2016, le ministre de la Justice a également indiqué que les relations entre ces deux composantes de la police fédérale devraient être “affinées pour pouvoir continuer à travailler le plus efficacement possible”.<sup>18</sup> La commission d’enquête souscrit pleinement à cette vision. Elle a notamment constaté que la relation entre le directeur général et les directeurs judiciaires était, en pratique, bien différente du prescrit de la loi. Bien que le directeur judiciaires dispose d’une certaine autonomie en tant que mandataire<sup>19</sup> et qu’il soit chargé de diriger et d’organiser sa direction judiciaire déconcentrée et d’assurer la répartition des tâches et la coordination entre les enquêteurs<sup>20</sup>, il ne faut pas oublier que le directeur général de la Direction générale de la police judiciaire n’est pas seulement responsable de la direction et de la coordination opérationnelle des missions judiciaires des services centraux<sup>21</sup>, mais qu’il est également chargé de la coordination opérationnelle, du contrôle et de l’appui des directions judiciaires déconcentrées.<sup>22</sup> Dans cette optique, il peut dès lors imposer des directives contraignantes aux directeurs judiciaires. L’article 105, § 4, de la loi du 7 décembre 1998 prévoit en effet que le directeur se conforme aux ordres et instructions du directeur général de la police judiciaire. La commission d’enquête constate pourtant qu’en pratique, ce “pilotage” est minime. Le directeur général, C. Fontaine, indique, à cet égard, que des instructions ne sont données que dans le cadre d’ “une crise” et que l’on privilégie en principe un modèle de concertation avec recherche de consensus.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Antwoord commissaris-generaal De Bolle op de door de parlementaire onderzoekscommissie gestelde vragen, 31 augustus 2016, 32.

<sup>18</sup> Algemene Beleidsnota Justitie, Parl.St. Kamer 2015-16, nr. 54-1428/008, 43.

<sup>19</sup> Hoorzitting met de heer Claude Fontaine, directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, 14 december 2016, 10.

<sup>20</sup> Art. 105, § 2, van de wet van 7 december 1998.

<sup>21</sup> Art. 102, tweede lid, 2°, van de wet van 7 december 1998.

<sup>22</sup> Art. 102, tweede lid, 3°, van de wet van 7 december 1998.

<sup>23</sup> Hoorzitting met de heer Claude Fontaine, directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, 14 december 2016, 10-11.

<sup>17</sup> Réponse de la commissaire générale aux questions posées par les membres de la commission d’enquête parlementaire, 31 août 2016, 32.

<sup>18</sup> Note de politique générale Justice, Doc. Parl. Chambre 2015-16, n° 54-1428/008, 43.

<sup>19</sup> Audition de M. Claude Fontaine, directeur général de la police judiciaire fédérale, 14 décembre 2016, 10.

<sup>20</sup> Article 105, § 2, de la loi du 7 décembre 1998.

<sup>21</sup> Article 102, alinéa 2, 2°, de la loi du 7 décembre 1998.

<sup>22</sup> Article 102, alinéa 2, 3°, de la loi du 7 décembre 1998.

<sup>23</sup> Audition de M. Claude Fontaine, directeur général de la police judiciaire fédérale, 14 décembre 2016, 10-11.

### VI.2.3. De Centrale terrorisme-eenheid (DJSOC/Terro)

#### VI.2.3.1. Een eenheid in transitie

10. De Centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit (DJSOC<sup>24</sup>) bestaat enerzijds uit drie centrale diensten, die respectievelijk belast zijn met de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële criminaliteit, corruptie en de informaticacriminaliteit en omvat anderzijds een aantal diensten die instaan voor de opvolging van de in het nationaal veiligheidsplan opgenomen prioritaire criminaliteitsvormen. Ten aanzien van deze criminaliteitsvormen dient DJSOC expertise en steun te leveren aan de gedeconcentreerde gerechtelijke directies en aan interne en externe partners. Voor wat de bestrijding van terrorisme betreft, gebeurt dit door de dienst DJSOC/Terro.

11. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat DJSOC/Terro in de periode voorafgaand aan 22 maart 2016 – en tot op zekere hoogte vandaag nog steeds – niet alleen een dienst in transitie was, maar daarenboven, zoals de minister van Justitie het uitdrukte, een “existentiële crisis” doormaakte.<sup>25</sup> De wortels van deze verontrustende diagnose liggen in de zogenaamde “optimalisatie van de federale politie”, die geformaliseerd werd bij wet van 26 maart 2014 en onder meer beoogde de operationele capaciteit van de gedeconcentreerde gerechtelijke directies te vergroten.<sup>26</sup> Dit heeft evenwel tot gevolg gehad dat de personeelscapaciteit van DJSOC in zijn totaliteit afnam van circa 400 naar 270 mensen. Deze dalende lijn ging daarenboven vanaf 2015 gepaard met meer dan een verviervoudiging van het aantal binnenkomende berichten met betrekking tot terrorisme.<sup>27</sup>

12. De problemen bij DJSOC/Terro kunnen echter niet louter worden verklaard door een gebrek aan middelen. Zo stelt de onderzoekscommissie vast dat de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie, in het kader van de optimalisatie, weliswaar een nieuw functioneringsmodel voor zijn Algemene directie heeft ontworpen<sup>28</sup>, doch dat dit niet of minstens onvoldoende tegemoetkwam aan de ernst van het probleem.

<sup>24</sup> De afkorting staat voor Direction Judiciaire Serious (and) Organised Crime.

<sup>25</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016, 4.

<sup>26</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 3 en 9.

<sup>27</sup> Hoorzitting met de heer Koen Geens, minister van Justitie, 19 december 2016, 16-17.

<sup>28</sup> Antwoord van de directeur-generaal van de Algemene directie van de gerechtelijke politie (DGJ) op de vragen gesteld door de parlementaire onderzoekscommissie “Terroristische aanslagen”, vraag 7.

### VI.2.3. L'unité centrale anti-terrorisme (DJSOC/Terro)

#### VI.2.3.1. Une unité en transition

10. La direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée (DJSOC<sup>24</sup>) se compose, d'une part, de trois services centraux, chargés respectivement de la lutte contre la criminalité économique et financière organisée, contre la corruption et contre la criminalité informatique, et, d'autre part, de plusieurs services en charge de la poursuite des formes de criminalité prioritaires figurant dans le plan national de sécurité. En ce qui concerne ces formes de criminalité, la DJSOC doit offrir son expertise et son appui aux directions judiciaires déconcentrées et aux partenaires internes et externes. En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, c'est le service DJSOC/Terro qui assure cette fonction.

11. La commission d'enquête a constaté que dans la période précédant le 22 mars 2016 – et c'est dans une certaine mesure encore le cas aujourd'hui – la DJSOC/Terro était non seulement un service en transition mais traversait en outre, comme l'a indiqué le ministre de la Justice, une “crise existentielle”.<sup>25</sup> Les racines de ce diagnostic alarmant se situent dans l'optimisation de la police fédérale, qui a été formalisée par la loi du 26 mars 2014 et qui visait entre autres à accroître la capacité opérationnelle des directions judiciaires déconcentrées.<sup>26</sup> Cette optimisation a cependant eu pour conséquence de ramener la capacité du personnel de la DJSOC dans sa totalité de quelque 400 personnes à 270 personnes. À partir de 2015, cette tendance à la baisse est en outre allée de pair avec un quadruplement du nombre de notifications entrantes en matière de terrorisme.<sup>27</sup>

12. Les problèmes auxquels la DJSOC/Terro est confrontée ne peuvent toutefois s'expliquer uniquement par un manque de moyens. C'est ainsi que la commission d'enquête constate que, dans le cadre de l'optimisation, le directeur général de la direction générale de la police judiciaire a conçu un nouveau modèle de fonctionnement pour sa direction générale<sup>28</sup>, mais que ce modèle ne prenait pas, ou du moins pas

<sup>24</sup> Il s'agit de l'acronyme de Direction Judiciaire Serious (and) Organised Crime.

<sup>25</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016, 4.

<sup>26</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 3 et 9.

<sup>27</sup> Audition de M. Koen Geens, ministre de la Justice, 19 décembre 2016, 16-17.

<sup>28</sup> Réponse du directeur général de la direction générale de la police judiciaire (DGJ) aux questions de la commission d'enquête parlementaire “Attentats terroristes”, question 7.



Daarenboven is dit nieuw functioneringsmodel niet volledig en consequent geïmplementeerd. In november 2016 – met andere woorden meer dan een half jaar na de aanslagen van 22 maart – bleek aldus dat het binnen DJSOC/Terro niet duidelijk was of formeel het nieuwe, dan wel het oude functioneringsmodel gold, weze het dat wel werd geopteerd om te werken volgens “de geest” van het nieuwe model. De taken van DJSOC/Terro bleken op dat moment ook nog niet aangepast aan de nieuwe structuur, zodat sprake was van een overgangsregime. De onderzoekscommissie stelt vast dat DJSOC/Terro, mede als gevolg van de doorgevoerde besparingen enerzijds en het gebrek aan aansturing door zowel de commissaris-generaal als de directeur-generaal gerechtelijke politie anderzijds, onvoldoende ondersteuning aan de FGP's heeft geboden. Daarbij moet tevens worden gewezen op de ernstige problemen op het vlak van het databeheer binnen DJSOC/Terro. Wel werd de daling van het aantal personeelsleden inmiddels omgebogen. Zo nam de capaciteit in 2016 toe van 17 naar 42 FTE. De onderzoekscommissie stelt verder vast dat er sinds begin 2016 inspanningen worden geleverd om het functioneren van DJSOC/Terro te verbeteren. Het diensthoofd van DJSOC/Terro gaf echter aan dat deze inspanningen worden bemoeilijkt als gevolg van het feit dat het in 2014 vernieuwde functioneringsmodel voor de gerechtelijke zuil in de praktijk niet wordt afgedwongen door de directeur-generaal gerechtelijke politie. Dit leidt volgens hem tot een vicieuze cirkel, waarbij DJSOC/Terro een aantal blijkens het functioneringsmodel essentiële opdrachten zoals beeldvorming en (tactische) analyse niet afdoende kan uitvoeren, terwijl de dienst wel nog wordt belast met taken waarvoor volgens het functioneringsmodel andere diensten verantwoordelijk zijn.

#### VI.2.3.2. *De verhouding tussen DJSOC/Terro en de vijf gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies*

13. De Algemene directie gerechtelijke politie is volgens artikel 102, tweede lid, 3°, van de wet van 7 december 1998 belast met de operationele coördinatie, de controle en de ondersteuning van de gedeconcentreerde gerechtelijke directies. In die optiek zou verwacht mogen worden dat DJSOC/Terro deze opdrachten vervult ten aanzien van de vijf in de bestrijding van terrorisme gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies te Antwerpen, Brussel, Charleroi/Bergen, Oost-Vlaanderen en Luik (*infra*, VI.4.2.4.). Daarbij moet echter meteen worden aangestipt dat DJSOC/Terro op grond van de huidige wettelijke regeling niet bevoegd is om dwingende instructies aan de

suffisamment, la mesure de la gravité du problème. Qui plus est, ce nouveau modèle de fonctionnement n'est pas mis en œuvre de manière complète et conséquente. En novembre 2016 – soit plus de six mois après les attentats du 22 mars- il s'est ainsi avéré que les membres de la DJSOC/Terro ne savaient pas clairement si c'était le nouveau ou l'ancien modèle de fonctionnement qui était formellement applicable, mais qu'ils ont finalement choisi de travailler en respectant “l'esprit” du nouveau modèle. À ce moment-là, les missions de la DJSOC/Terro n'étaient en outre pas encore adaptées à la nouvelle structure, si bien que l'on parlait d'un régime de transition. La commission d'enquête constate que, notamment par suite des économies réalisées, d'une part, et du manque d'encadrement tant du commissaire général que du directeur général de la police judiciaire, d'autre part, la DJSOC/Terro n'a pas offert un appui suffisant aux PJF. À cet égard, il convient également de relever les problèmes sérieux rencontrés au niveau de la gestion des données au sein de la DJSOC/Terro. En revanche, on avait entre-temps inversé la tendance à la baisse du nombre de membres du personnel. En 2016, la capacité du service est passée de 17 à 42 ETP. La commission d'enquête constate par ailleurs que des efforts sont fournis depuis janvier 2016 en vue d'améliorer le fonctionnement de la DJSOC/Terro. Le chef de service de la DJSOC/Terro a cependant indiqué que ces efforts sont entravés du fait que, dans la pratique, le modèle de fonctionnement pour la police judiciaire renouvelé en 2014 n'est pas imposé par le directeur général de la police judiciaire. Cela débouche, selon lui, sur un cercle vicieux, la DJSOC/Terro ne pouvant réaliser efficacement un certain nombre de missions, essentielles selon le modèle de fonctionnement, telles que l'image et l'analyse (tactique), alors que le service est encore chargé de tâches qui incombent, selon le modèle de fonctionnement, à d'autres services.

#### VI.2.3.2. *Les rapports entre la DJSOC/Terro et les cinq directions judiciaires déconcentrées spécialisées*

13. En vertu de l'article 102, alinéa 2, 3°, de la loi du 7 décembre 1998, la direction générale de la police judiciaire est chargée de la coordination opérationnelle, du contrôle et de l'appui des directions judiciaires déconcentrées. Dans cette optique, il est légitime d'attendre de la DJSOC/Terro qu'elle remplisse ses missions envers les cinq directions judiciaires déconcentrées spécialisées dans la lutte contre le terrorisme qui sont situées à Anvers, à Bruxelles, à Charleroi/Mons, à Liège et en Flandre orientale (*infra*, VI.4.2.4.). Il convient toutefois de souligner à cet égard que la DJSOC/Terro n'est pas compétente pour donner des instructions contraignantes aux PJF en vertu de la législation actuelle. Cette

FGP's te verstrekken. Deze bevoegdheid komt immers toe aan de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie.<sup>29</sup>

14. De onderzoekscommissie stelt echter vast dat DJSOC/Terro in het geheel niet coördinerend optreedt en dat deze taak in de praktijk kennelijk wordt vervuld door het federaal parket. Wekelijks zijn er inderdaad vergaderingen op het federaal parket, waarbij de vijf FGP's en DJSOC/Terro aanwezig zijn. Indien de federaal procureur dit noodzakelijk en wenselijk acht, neemt ook de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie aan deze vergaderingen deel.<sup>30</sup> Commissaris-generaal De Bolle stipte in dit verband aan dat op grond van een SWOT-analyse werd geoordeeld dat de operationele coördinatie niet meer door DJSOC diende te gebeuren.<sup>31</sup> De onderzoekscommissie benadrukt echter dat deze wijziging in de rol van DJSOC een wetwijziging vereist.

15. De discussie omtrent de operationele coördinatie is volgens de onderzoekscommissie illustratief voor de enigszins onduidelijke verhouding tussen de centrale directies en de gedeconcentreerde gerechtelijke directies van de federale politie. Daarenboven bestaat er een verschil in opvatting tussen de FGP Brussel enerzijds en de vier andere gespecialiseerde FGP's anderzijds. Waar de gerechtelijke directeur van Brussel van oordeel is dat DJSOC/Terro geen essentiële meerwaarde biedt – en hoeft te bieden – bij strafrechtelijke onderzoeken naar terrorisme, hebben zijn vier collega's een meer genuanceerde visie, die echter niet op alle punten gelijklopend is. Zij wijzen erop dat DJSOC/Terro onder bepaalde voorwaarden een grote meerwaarde kan c.q. zou moeten kunnen bieden op het vlak van expertise-ontwikkeling, internationale contacten, monitoring van het internet én coördinatie. Wat dit laatste betreft, wordt weliswaar aangegeven dat de vijf FGP's in beginsel zelf voor de nodige coördinatie kunnen instaan, doch dat met name in crisissituaties een centrale directie een belangrijke rol zou kunnen spelen.<sup>32</sup>

compétence revient en effet au directeur général de la direction générale de la police judiciaire.<sup>29</sup>

14. La commission d'enquête constate cependant que la DJSOC/Terro ne joue pas du tout un rôle de coordination et que cette tâche est manifestement remplie par le parquet fédéral dans la pratique. Des réunions auxquelles sont présents les cinq PJJ et la DJSOC/Terro sont en effet organisées chaque semaine au parquet fédéral. Si le procureur fédéral l'estime nécessaire et souhaitable, le directeur général de la direction générale de la police judiciaire participe également à ces réunions.<sup>30</sup> Mme De Bolle, commissaire générale, a souligné à cet égard qu'il a été estimé sur la base d'une analyse "SWOT" que la DJSOC ne devait plus assurer la coordination opérationnelle.<sup>31</sup> La commission d'enquête souligne cependant que cette modification du rôle de la DJSOC requiert une modification de la loi.

15. La commission d'enquête estime que la discussion concernant la coordination opérationnelle illustre le rapport quelque peu confus entre les directions centrales et les directions judiciaires déconcentrées de la police fédérale. Il existe en outre une divergence de vues entre la PJJ Bruxelles, d'une part, et les quatre autres PJJ spécialisées, d'autre part. Alors que le directeur judiciaire de Bruxelles estime que la DJSOC/Terro n'offre pas – et ne doit pas offrir – de plus-value essentielle dans le cadre des enquêtes pénales en matière de terrorisme, le point de vue de ses quatre collègues est plus nuancé, mais ne converge pas sur tous les points. Ils soulignent que la DJSOC/Terro peut, ou devrait pouvoir, à certaines conditions, offrir une grande plus-value dans le domaine du développement de l'expertise, des contacts internationaux, de la surveillance d'internet et de la coordination. Concernant celle-ci, bien que l'on déclare que les cinq PJJ peuvent en principe assurer elle-même la coordination nécessaire, il est toutefois fait observer qu'une direction centrale pourrait jouer un rôle majeur en situations de crise notamment.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 27.

<sup>30</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 22 en 28.

<sup>31</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 27.

<sup>32</sup> Hoorzitting met de heer Luc Cap, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Oost-Vlaanderen, de heer Stanny De Vlieger, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Antwerpen, de heer Jean-Luc Duterme, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Charleroi, de heer François Farcy, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Bergen en de heer Eric Snoeck, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Luik, 7 december 2016, 8-10.

<sup>29</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 27.

<sup>30</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 22 et 28.

<sup>31</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 27.

<sup>32</sup> Audition de M. Luc Cap, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Flandre orientale, de M. Stanny De Vlieger, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale d'Anvers, de M. Jean-Luc Duterme, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Charleroi, de M. François Farcy, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Mons et de M. Eric Snoeck, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Liège, 7 décembre 2016, 8-10.

### VI.2.3.3. De beeldvorming, analyse en programmawerking

16. DJSOC/Terro dient in te staan voor de beeldvorming en de analyse van terroristische dreigingen, misdrijven en groepen, waarbij de FGP's middels strategische en operationele misdrijfanalyse<sup>33</sup> worden ondersteund bij het strafrechtelijk onderzoek.<sup>34</sup> Daarenboven mag van DJSOC/Terro een essentiële bijdrage worden verwacht aan de programmawerking inzake terrorisme, waardoor een geïntegreerde gerechtelijke en bestuurlijke aanpak van dit fenomeen wordt gewaarborgd.<sup>35</sup> Deze programma's dienen in onderling overleg tussen de Algemene directie gerechtelijke politie en de Algemene directie bestuurlijke politie te worden uitgewerkt.<sup>36</sup>

17. De onderzoekscommissie stelt vast dat DJSOC/Terro in de huidige stand van zaken onvoldoende in staat is om deze cruciale opdrachten op een optimale wijze te vervullen. Ten dele is dit te wijten aan het hoger aangegeven transitieproces en aan een gebrek aan middelen. Daarnaast zijn er echter drie andere oorzaken.

18. In de eerste plaats blijkt het huidig politiestatuut het aantrekken van hoog gekwalificeerde mensen voor de centrale diensten van de federale politie te bemoeilijken.<sup>37</sup> Personeelsleden van deze diensten kunnen immers niet genieten van bepaalde premies die wel gelden voor de personeelsleden van de operationele diensten. De minister van Binnenlandse Zaken kondigde echter aan dat werk zal worden gemaakt van vereenvoudiging van het vergoedingssysteem, waarbij een meer functionele verloning wordt beoogd.<sup>38</sup> Inmiddels werden daartoe gesprekken met alle belanghebbenden opgestart.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Art. 10, 2°, b), iii), van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>34</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 28.

<sup>35</sup> Zie art. 95 van de wet van 7 december 1998.

<sup>36</sup> Art. 10, 2), b), i), van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>37</sup> Hoorzitting met de heer Luc Cap, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Oost-Vlaanderen, de heer Stanny De Vlieger, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Antwerpen, de heer Jean-Luc Duterme, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Charleroi, de heer François Farcy, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Bergen en de heer Eric Snoeck, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Luik, 7 december 2016, 10 en 12.

<sup>38</sup> Algemene beleidsnota. Federale politie en geïntegreerde werking. Veiligheid en Binnenlandse Zaken. Regie der Gebouwen, Parl.St. Kamer 2015-2016, nr. 54-1428/004, 14.

<sup>39</sup> Algemene beleidsnota. Federale politie en geïntegreerde werking. Veiligheid en Binnenlandse Zaken. Regie der Gebouwen, Parl.St. Kamer 2016-2017, nr. 54-2111/007, 59.

### VI.2.3.3. L'image, l'analyse et le fonctionnement par programme

16. La DJSOC/Terro est chargée de l'image et de l'analyse des menaces, des infractions et des groupes terroristes. Elle soutient à cet égard les PJF dans le cadre de l'enquête pénale par le biais de l'analyse criminelle stratégique et opérationnelle.<sup>33</sup> <sup>34</sup> On peut également attendre de la part de la DJSOC/Terro qu'elle apporte une contribution essentielle au fonctionnement par programme en matière de terrorisme, l'objectif étant de garantir en la matière une approche judiciaire et administrative intégrée de ce phénomène.<sup>35</sup> Ces programmes doivent être élaborés en concertation entre la direction générale de la police judiciaire et la direction générale de la police administrative.<sup>36</sup>

17. La commission d'enquête constate qu'à l'heure actuelle, la DJSOC/Terro n'est pas suffisamment en mesure d'accomplir ces missions cruciales de manière optimale. Cette situation est en partie due au processus de transition évoqué ci-dessus et à un manque de moyens, mais elle est également liée à trois autres éléments.

18. On constate tout d'abord que le statut actuel de la police complique le recrutement de personnes hautement qualifiées pour les services centraux de la police fédérale.<sup>37</sup> En effet, le personnel de ces services ne bénéficie pas de certaines primes accordées au personnel des services opérationnels. Le ministre de l'Intérieur a toutefois annoncé son intention de s'atteler à la simplification du système des indemnités en prévoyant une rémunération plus fonctionnelle.<sup>38</sup> Des discussions ont été entamées entre-temps avec l'ensemble des intéressés.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Art. 10, 2°, b), iii), de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

<sup>34</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 28.

<sup>35</sup> Voir l'article 95 de la loi du 7 décembre 1998.

<sup>36</sup> Art. 10, 2), b), i), de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

<sup>37</sup> Audition de M. Luc Cap, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de la Flandre orientale, de M. Stanny De Vlieger, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale d'Anvers, de M. Jean-Luc Duterme, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Charleroi, de M. François Farcy, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Mons et de M. Eric Snoeck, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Liège, 7 décembre 2016, 10 et 12.

<sup>38</sup> Note de politique générale. Police fédérale et fonctionnement intégré. Sécurité et Intérieur. Régie des Bâtiments, Doc.parl. Chambre, 2015-2016, n° 54-1428/004, 14.

<sup>39</sup> Note de politique générale. Police fédérale et fonctionnement intégré. Sécurité et Intérieur. Régie des Bâtiments, Doc.parl. Chambre, 2016-2017, n° 54-2111/007, 59.

19. In de tweede plaats wordt DJSOC/Terro nog steeds geconfronteerd met een overload aan informatie, waardoor een substantieel onevenwicht ontstaat tussen draagkracht en draaglast.<sup>40</sup>

20. Ten derde is het zo dat de ontwikkeling van expertise op centraal niveau dient te gebeuren in het licht van de operationele noden bij de FGP's. Op dat vlak stelt de onderzoekscommissie vast dat er een onvoldoende nauwe band bestaat tussen DJSOC/Terro en de FGP's, waardoor het geïntegreerd functioneren van de gerechtelijke zuil van de federale politie wordt gehypothekeerd.

#### VI.2.4. De Centrale directie van de operaties inzake gerechtelijke politie

21. In de bestrijding van het terrorisme is de binnen de Algemene directie gerechtelijke politie ingestelde Centrale directie van de operaties inzake gerechtelijke politie (DJO)<sup>41</sup> in de eerste plaats belast met cruciale leidinggevende, coördinerende en beheersmatige opdrachten. Zo staat zij in voor het nationale beheer van de bijzondere opsporingsmethoden observatie en infiltratie en het nationale informantenbeheer.<sup>42</sup> Daarnaast leidt en coördineert deze centrale directie de uitvoering van bewakingsmaatregelen inzake communicatie en telecommunicatie. Verder is DJO verantwoordelijk voor de operationele coördinatie van de operaties bij gijzelingen, afpersingen, zogenaamde tiger-kidnappings en ontvoeringen; de operationele misdrijfanalyse; en de sturing, de controle en de coördinatie van de interventies van de speciale eenheden (*infra*, VI.2.5.).

22. Ten tweede neemt DJO deel aan het Nationaal Invalspunt, dat 24 uur per dag en zeven dagen per week fungeert als contactpunt voor de hele federale politie. Dit Nationaal Invalspunt wordt georganiseerd en beheerd door het commissariaat-generaal van de federale politie en functioneert ten behoeve van de Algemene directies van de bestuurlijke en gerechtelijke politie en de Directie

19. Deuxièmement, la DJSOC/Terro est toujours confrontée à une surabondance d'informations, ce qui entraîne un déséquilibre substantiel entre la charge de travail et la capacité à la supporter.<sup>40</sup>

20. Troisièmement, le développement de l'expertise au niveau central doit se faire à la lumière des besoins opérationnels au niveau des PJF. À cet égard, la commission d'enquête constate qu'il n'existe pas de lien suffisamment étroit entre la DJSOC/Terro et les PJF, ce qui hypothèque le fonctionnement intégré du pilier judiciaire de la police fédérale.

#### VI.2.4. La Direction centrale des opérations de police judiciaire

21. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la Direction centrale des opérations de police judiciaire (DJO)<sup>41</sup>, instituée au sein de la Direction générale de la police judiciaire, est avant tout chargée de missions cruciales de direction, de coordination et de gestion. Elle prend ainsi en charge la gestion nationale des méthodes particulières de recherche, l'observation et l'infiltration, ainsi que la gestion nationale des indicateurs.<sup>42</sup> Cette direction centrale dirige et coordonne en outre l'exécution des missions de surveillance en matière de communications et de télécommunications. La DJO est enfin responsable de la coordination opérationnelle des opérations en cas de prise d'otages, de chantage, de tiger-kidnappings et d'enlèvement; de l'analyse criminelle opérationnelle; du pilotage, du contrôle et de la coordination des interventions des unités spéciales (*infra*, VI.2.5.).

22. Deuxièmement, la DJO participe au Point de contact national, qui fonctionne 24 h/24 et 7 jours/7 pour l'ensemble de la police fédérale. Ce Point de contact national est organisé et géré par le commissariat général de la police fédérale et il fonctionne au profit des directions générales de la police administrative et judiciaire et de la direction de la coopération policière

<sup>40</sup> Hoorzitting met de heer Luc Cap, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Oost-Vlaanderen, de heer Stanny De Vlieger, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Antwerpen, de heer Jean-Luc Duterme, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Charleroi, de heer François Farcy, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Bergen en de heer Eric Snoeck, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Luik, 7 december 2016, 12.

<sup>41</sup> Zie <http://www.politie.be/fed/nl/over-ons/centrale-directies/centrale-directie-van-operaties-inzake-gerechtelijke-politie>.

<sup>42</sup> Art. 10, 2°, b), vii), van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie. Hieronder valt ook het beheer van de bijzondere fondsen die worden gebruikt om undercoveroperaties te bekostigen, informanten te betalen en uitzonderlijke kosten te vergoeden van de contactambtenaren van de geïntegreerde politie.

<sup>40</sup> Audition de M. Luc Cap, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de la Flandre orientale, de M. Stanny De Vlieger, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale d'Anvers, de M. Jean-Luc Duterme, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Charleroi, de M. François Farcy, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Mons et de M. Eric Snoeck, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Liège, 7 décembre 2016, 12.

<sup>41</sup> Voir <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/directions-centrales/centrale-directie-van-operaties-inzake-gerechtelijke-politie>.

<sup>42</sup> L'article 10, 2°, b), vii), de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale. Ces attributions englobent également la gestion des fonds spéciaux utilisés pour financer les opérations d'infiltration, payer les indicateurs et dédommager des frais exceptionnels des fonctionnaires de contact de la police intégrée.

van de internationale politiesamenwerking.<sup>43</sup> In dit perspectief dient te worden aangestipt dat DJO ook een rol speelt bij het beheer van de nog niet lokaliseerbare grensoverschrijdende politionele operaties.

23. In de derde plaats is DJO betrokken bij het politioneel informatiebeheer. Het gaat niet alleen om het verspreiden van opsporingsberichten via de media, maar ook om de vatting van de processen-verbaal, de informatierapporten en de signaleringen opsporing (DOS) van de centrale directies in de Algemene Nationale Gegevensbank. Ten aanzien van deze aspecten kan worden verwezen naar de analyse in Hoofdstuk IV van dit rapport.

24. Tot slot dient te worden gewezen op twee binnen DJO voorziene specifieke eenheden.<sup>44</sup> Enerzijds gaat het om het Fugitive Active Search Team (FAST), dat belast is met de opsporing van ontsnapte gevangenen en voortvluchtige veroordeelden. De organisatie en het functioneren van dit team worden geanalyseerd in de Hoofdstukken IV en VII van dit verslag. Anderzijds voorziet de zogenaamde Potpourri II-wet van 5 februari 2016<sup>45</sup> in een centralisering binnen de tot DJO behorende Getuigenbeschermingsdienst van de coördinatie van de bescherming van bedreigde getuigen én de tenuitvoerlegging van deze bescherming. Voorheen waren deze taken toevertrouwd aan twee aparte diensten.<sup>46</sup>

25. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat DJO, net zoals de andere centrale diensten van de federale politie, te kampen heeft met een personeelstekort. Waar DJO volgens de door het Directiecomité van de federale politie goedgekeurde organieke tabel TO3 over 110 personeelsleden zou moeten beschikken<sup>47</sup>, blijken er in de praktijk op 1 september 2016 slechts 94 personeelsleden te zijn, waarbij de reële capaciteit in FTE's 87,4 bedraagt. Daarbij dient daarenboven te worden aangetekend dat in de initieel voorgestelde TO3-tabel 132 personeelsleden voorzien waren. Alle binnen

internationale.<sup>43</sup> Dans cette perspective, il convient de souligner que la DJO joue également un rôle dans la gestion des opérations de police transfrontalières non encore localisables.

23. En troisième lieu, la DJO est impliquée dans la gestion de l'information policière. Il s'agit non seulement de diffuser des avis de recherche dans les médias, mais aussi de la saisie du procès-verbal, des rapports d'information et des signalements enquêtes (DOS) des directions centrales dans la Banque de données nationale générale. Concernant ces aspects, il peut être renvoyé à l'analyse du Chapitre IV du présent rapport.

24. Il convient enfin de mentionner deux unités spécifiques au sein de la DJO.<sup>44</sup> D'une part, le Fugitive Active Search Team (FAST), qui est chargé de rechercher les prisonniers évadés et les condamnés en fuite. L'organisation et le fonctionnement du FAST seront analysés dans le Chapitre VII du présent rapport. D'autre part, la loi "Pot-pourri II" du 5 février 2016<sup>45</sup> prévoit de centraliser la coordination de la protection des témoins menacés et la mise en œuvre de cette protection au sein du Service de protection des témoins de la DJO. Ces missions étaient auparavant confiées à deux services distincts.<sup>46</sup>

25. La commission d'enquête a constaté que la DJO, tout comme les autres services centraux de la police fédérale, fait face à un manque de personnel. Alors que la DJO devrait disposer de 110 membres du personnel selon le tableau organique TO3 approuvé par le comité de direction de la police fédérale<sup>47</sup>, elle ne disposait, le 1<sup>er</sup> septembre 2016, en réalité que de 94 membres du personnel et sa capacité réelle s'élevait à 87,4 ETP. À cet égard, il convient en outre de souligner que le tableau TO3 proposé initialement prévoyait 132 membres du personnel. Tous les services de la DJO sont en sous-effectif

<sup>43</sup> Art. 2, 5°, van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>44</sup> Op de eveneens binnen DJO voorziene Cel vermiste personen wordt hier niet verder ingegaan.

<sup>45</sup> Zie de wijziging van artikel 103 Sv. door artikel 69 van de wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *B.S.* 19 februari 2016.

<sup>46</sup> De binnen de Algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie voorziene Getuigenbeschermingsdienst stond krachtens het oude artikel 103 §, 2 Sv. in voor de coördinatie van de bescherming, terwijl de tenuitvoerlegging van de bescherming blijkt het oude artikel 103, § 3, Sv. in beginsel door de Algemene directie operationele ondersteuning van de federale politie geschiedde.

<sup>47</sup> Zie de Bijlage bij het koninklijk besluit van 27 oktober 2015 tot vaststelling van de personeelsformatie van de federale politie, *B.S.* 30 oktober 2015.

<sup>43</sup> Art. 2, 5°, de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

<sup>44</sup> On ne traitera pas de la Cellule des personnes disparues, qui fait également partie de la DJO.

<sup>45</sup> Voir la modification de l'art.103 du CIC par l'article 69 de loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, *Moniteur belge* du 19 février 2016.

<sup>46</sup> En vertu de l'ancien article 103, § 2, du CIC, le Service de protection des témoins de la Direction générale de la police judiciaire de la police fédérale était chargé de la coordination de la protection, alors que la mise en œuvre de cette protection relevait en principe de la direction générale appui opérationnel de la police fédérale, conformément à l'ancien article 103, § 3, du CIC.

<sup>47</sup> Voir l'annexe de l'arrêté royal du 27 octobre 2015 fixant la répartition du personnel de la police fédérale, *Moniteur belge* du 30 octobre 2015.

DJO voorziene diensten zijn onderbemand, waarbij het zelfs zo is dat de Dienst Beleid en Strategie over geen personeelsleden beschikt.<sup>48</sup>

### VI.2.5. *De Directie van de speciale eenheden*

#### VI.2.5.1. *De organisatie en de opdrachten*

26. De onder de Algemene directie gerechtelijke politie ressorterende Directie van de speciale eenheden bestaat uit centrale en gedeconcentreerde diensten. Op centraal niveau gaat het om drie in Brussel gehuisveste speciale eenheden: de Observatie-eenheid, de Interventie-eenheid en de Technische eenheid. De gedeconcentreerde eenheden bestaan uit vier Pelotons Protectie, Observatie, Steun en Arrestatie, die gevestigd zijn in Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik. Deze zogenaamde POSA-pelotons staan, net zoals de speciale eenheden, in voor observaties, bijzondere arrestaties en het verlenen van technische steun. Daarnaast ondersteunen zij de speciale eenheden bij bepaalde opdrachten, waaronder het optreden bij gijzelingen en bij situaties waarbij één of meer gewapende personen zich verschansen en zich weigeren over te geven aan de politie (de zogenaamde "fort-chabrol").<sup>49</sup>

27. De Directie van de speciale eenheden organiseert, beheert, leidt en coördineert de centrale en gedeconcentreerde eenheden met het oog op de uitvoering van een aantal gespecialiseerde opdrachten.<sup>50</sup> Het gaat om de bijzondere opsporingsmethoden observatie en infiltratie, de inkijkoperaties en het direct afluisteren, de bijzondere opdrachten van bewaking en interventie, het beheer van de centrale technische interceptiefaciliteiten van de telecommunicatie en de gespecialiseerde ondersteuning van bestuurlijke politie.<sup>51</sup>

28. Bij het voorgaande moet voor ogen worden gehouden dat de Directie van de speciale eenheden enkel optreedt na een formele toestemming van de bevoegde gerechtelijke of bestuurlijke overheid, onder wiens verantwoordelijkheid zij ressorteert. Zij handelt dus niet op eigen initiatief.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Antwoord van DJO op de vragen van de parlementaire onderzoekscommissie, 30 augustus 2016, 2-3 en 9.

<sup>49</sup> <http://www.politie.be/fed/nl/over-ons/centrale-directies/centrale-directie-van-de-speciale-eenheden>.

<sup>50</sup> <http://www.politie.be/fed/nl/over-ons/centrale-directies/centrale-directie-van-de-speciale-eenheden>.

<sup>51</sup> Art. 10, 4°, van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>52</sup> <http://www.politie.be/fed/nl/over-ons/centrale-directies/centrale-directie-van-de-speciale-eenheden>.

et le problème est si grave que son service Politique et Stratégie ne dispose même plus de personnel.<sup>48</sup>

### VI.2.5. *La Direction des unités spéciales*

#### VI.2.5.1. *L'organisation et les missions*

26. La Direction des unités spéciales, qui relève de la Direction générale de la police judiciaire, est composée d'unités centrales et déconcentrées. Les unités centrales, appelées Unités spéciales, sont basées à Bruxelles et sont au nombre de trois: l'Unité d'observation, l'Unité d'intervention et l'Unité technique. Les unités déconcentrées sont les quatre pelotons POSA (Pelotons Protection, Observation, Appui et Arrestation) qui sont basés à Anvers, à Gand, à Charleroi et à Liège. Ces pelotons, tout comme les unités spéciales, effectuent de l'observation, des arrestations particulières et assurent un appui technique. Ils appuient également les unités spéciales dans le cadre de certaines missions, comme les prises d'otages ou les forts-Chabrol (une situation dans laquelle une ou plusieurs personnes armées se retranchent dans un lieu et refusent de se rendre à la police).<sup>49</sup>

27. La Direction des unités spéciales organise, gère, dirige et coordonne les unités centrales et les unités déconcentrées en vue la réalisation de plusieurs missions spécialisées<sup>50</sup>. Il s'agit des missions suivantes: méthodes particulières de recherche d'observation et d'infiltration, contrôles visuels discrets et écoutes directes, missions spécialisées de surveillance et d'intervention, gestion des facilités techniques centrales d'interception des télécommunications, appui spécialisé aux missions de police administrative.<sup>51</sup>

28. S'agissant de ce dernier point, il convient de garder à l'esprit que la Direction des unités spéciales n'intervient qu'après avoir reçu l'autorisation formelle de l'autorité judiciaire ou administrative compétente, sous la responsabilité de laquelle elle exerce ses activités. Elle n'agit donc pas de sa propre initiative.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Réponse de la DJO aux questions de la commission d'enquête parlementaire, 30 août 2016, 2-3 et 9.

<sup>49</sup> <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/directions-centrales/direction-centrale-des-unites-speciales>.

<sup>50</sup> <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/directions-centrales/direction-centrale-des-unites-speciales>.

<sup>51</sup> Art. 10, 4° de l'arrêté royal relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

<sup>52</sup> <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/directions-centrales/direction-centrale-des-unites-speciales>.

### VI.2.5.2. De rol van de speciale eenheden bij de bestrijding van het islamistisch terrorisme

29. De onderzoekscommissie benadrukt dat het fenomeen van het islamistisch terrorisme, gezien zijn aard, specifieke eisen stelt aan de inrichting van een stelsel van speciale eenheden.<sup>53</sup> Dit vloeit met name voort uit de vaststelling dat dit terrorisme in een aantal opzichten verschilt van de meer “klassieke” vormen van terrorisme, waarmee West-Europa in de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw werd geconfronteerd. De aan netwerken zoals Islamitische Staat gelieerde personen blijken immers bereid én in staat te zijn om met opoffering van eigen leven, nietsontziende aanslagen te plegen, die niet alleen leiden tot grootschalige destructie, maar de samenleving tevens op extreme wijze kunnen destabiliseren. Daarbij komt dat de signalen en drijfveren van radicalisering kennelijk bijzonder moeilijk te herkennen en te duiden zijn, waardoor de betrokkenen zelfs lange tijd onder de radar van de veiligheidsdiensten kunnen blijven.<sup>54</sup>

30. Zowel in het belang van de veiligheid van de bevolking als in hun eigen belang, moeten de speciale eenheden maximaal in staat zijn om mogelijke terroristische acties tijdig te verstoren en om – zo nodig met veel geweld – over te kunnen gaan tot de arrestatie van verdachten, dan wel – indien arrestatie niet mogelijk blijkt – hun neutralisering. Dit vereist dat deze eenheden over de nodige handelingssnelheid en operationeel vermogen beschikken. In dat perspectief benadrukt de onderzoekscommissie dat de slagkracht van de speciale eenheden in het recente verleden ernstig werd gehypothekeerd als gevolg van een te beperkt investerings- en werkingsbudget. De evolutie van het budget van deze eenheden werd door het Vast Comité P in 2014 bestempeld als “dramatisch”, waarbij werd gepreciseerd dat het totale investerings- en werkingsbudget voor 2012 amper 35 % bedroeg van dit van 2007.<sup>55</sup> De onderzoekscommissie stelt vast dat

### VI.2.5.2. Le rôle des unités spéciales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme islamiste

29. La commission d'enquête souligne que, compte tenu de sa nature, le phénomène du terrorisme islamiste présente des défis spécifiques à l'égard de la constitution d'un régime d'unités spéciales<sup>53</sup>. Cette observation découle notamment du fait que cette forme de terrorisme diffère, sur plusieurs points, des formes de terrorisme plus “classiques” auxquelles l'Europe occidentale a été confrontée durant les années 1970 et 1980. En effet, il apparaît que les personnes liées aux réseaux tels que l'État islamique sont disposées et prêtes à sacrifier leur vie pour commettre des attentats aveugles qui, outre qu'ils sont extrêmement destructeurs, risquent de déstabiliser profondément la société. De plus, les signaux et les motifs de la radicalisation sont manifestement très difficiles à identifier et à interpréter, ce qui explique que les intéressés parviennent à ne pas se faire détecter par les services de sécurité, parfois pendant longtemps.<sup>54</sup>

30. Tant dans l'intérêt de la sécurité de la population que dans leur propre intérêt, les unités spéciales doivent être le plus à même possible de perturber à temps d'éventuels actes terroristes et de procéder à l'arrestation des suspects – en recourant si nécessaire à la violence – ou – si leur arrestation s'avère impossible – de les neutraliser. Cela nécessite que ces unités disposent de la rapidité d'action et de la capacité opérationnelle nécessaires. Dans cette perspective, la commission d'enquête souligne que dans un passé récent, la force d'intervention des unités spéciales a été compromise en raison d'un budget d'investissement et de fonctionnement trop limité. En 2014, le Comité permanent P a qualifié l'évolution du budget de ces unités de “dramatique”, en précisant que le budget total d'investissement et de fonctionnement pour l'année 2012 équivalait à peine 35 % de celui de 2007.<sup>55</sup> La commission d'enquête constate qu'entre-temps, un mouvement de

<sup>53</sup> Vergelijk, voor wat Nederland betreft, het niet gepubliceerd, doch wel gedeeltelijk openbaar gemaakt advies dat Cyrille Fijnaut in 2004 op vraag van de Nederlandse minister van Justitie schreef: De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden – de BBE'n, de AOE'n en de BSB –, 25 mei 2004, 6-17. Zie daarnaast ook C.J.C.F. FIJNAUT, “The proof of the pudding: Stockwell” in M.J. BORGERS, M.J.A. DUKER en L. STEVENS (eds.), Politie in beeld. Liber amicorum Jan Naeyé, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2009, 125-143.

<sup>54</sup> C.J.C.F. FIJNAUT, “De politieke bestrijding van (islamistisch) terrorisme, de discussie over het Nederlands politiebestedel en de samenwerking op politiegebied in de Europese Unie” in T. KANSIL (ed.), Beginselen in beweging? Symposiumbundel ter ere van het afscheid van Jan Wiarda, Den Haag, Nederlands Politie Instituut, 2005, (31) 32. Zie ook C. FIJNAUT, Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen, Amsterdam, Bert Bakker, 2012, 223.

<sup>55</sup> Vast Comité P, Eenheden van gespecialiseerde interventie, 2014, 70.

<sup>53</sup> Comparer, en ce qui concerne les Pays-Bas, l'avis non publié mais partiellement rendu public rendu en 2004 par Cyrille Fijnaut à la demande du ministre néerlandais de la Justice: De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden – de BBE'n, de AOE'n en de BSB-, 25 mai 2004, 6-17. Voir également C.J.C.F. FIJNAUT, The proof of the pudding: Stockwell, dans M.J. BORGERS, M.J.A. DUKER et L. STEVENS (eds.), Politie in beeld. Liber amicorum Jan Naeyé, Nimègue, Wolf Legal Publishers, 2009, 125-143.

<sup>54</sup> C.J.C.F. FIJNAUT, De politieke bestrijding van (islamistisch) terrorisme, de discussie over het Nederlands politiebestedel en de samenwerking op politiegebied in de Europese Unie dans T. KANSIL (ed.), Beginselen in beweging? Symposiumbundel ter ere van het afscheid van Jan Wiarda, La Haye, Nederlands Politie Instituut, 2005, (31) 32. Voir également C. FIJNAUT, Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen, Amsterdam, Bert Bakker, 2012, 223.

<sup>55</sup> Comité permanent P, Unités d'intervention spécialisées, 2014, 70.

inmiddels een inhaalbeweging werd gestart, waarbij in 2015 reeds een eerste schijf van 15 miljoen euro werd vrijgemaakt voor de speciale eenheden. Daarenboven besliste de regering dat de politionele slagkracht in een aantal prioritaire veiligheidsdomeinen, zoals de aanpak van terrorisme en gewelddadig extremisme, significant zal worden verhoogd. In dit verband werd de capaciteit van de speciale eenheden opgevoerd, zodat zij in staat zijn om een volwaardige, gespecialiseerde operationele steuncapaciteit bij verhoogde risico's te verzekeren.<sup>56</sup>

31. De budgettaire inhaalbeweging heeft toegelaten om de uitrusting van de speciale eenheden substantieel te verbeteren. Waar deze eenheden bij de anti-terrorismeactie van 15 januari 2015 te Verviers nog gespecialiseerd materiaal dienden te lenen van de Franse diensten<sup>57</sup> en zij “afgedankte wapens” van hun Nederlandse collega's moesten gebruiken om te kunnen tussenkomen, beschikken zij inmiddels over al het basismateriaal dat redelijkerwijze verwacht mag worden. Een beroep op steun van buitenlandse diensten zal nog alleen nodig zijn indien het gaat om zeer specifiek, duur en uitzonderlijk materiaal.<sup>58</sup> Zowel de commissaris-generaal als de directeur van de speciale eenheden kwalificeerde de thans voor de federale politie geldende aankoopprocedure echter terecht als log en complex, waardoor de aankoop van materiaal niet op een flexibele en wendbare wijze kan gebeuren.<sup>59</sup> Inmiddels werd dit probleem ook door de regering erkend. Aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Begroting werd de opdracht gegeven om na te gaan op welke wijze de aankoopprocedure versoepeld kan worden.<sup>60</sup>

32. De onderzoekscommissie meent dat de huidige gedeconcentreerde organisatie van de speciale eenheden noodzakelijk is. Een terroristische aanslag kan zich potentieel immers op alle mogelijke plaatsen op het Belgische grondgebied voordoen, waarbij tevens

rattrapage a été amorcé. C'est ainsi qu'en 2015, une première tranche de 15 millions d'euros a été débloquée en faveur des unités spéciales. Par ailleurs, le gouvernement a décidé que la capacité d'action de la police sera renforcée sensiblement dans un certain nombre de domaines prioritaires en matière de sécurité, comme la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Dans ce contexte, la capacité des unités spéciales a été renforcée, de manière à ce qu'elles soient en mesure d'assurer pleinement une capacité d'appui opérationnel spécialisé en cas de risques accrus.<sup>56</sup>

31. Le mouvement de rattrapage budgétaire a permis d'améliorer substantiellement l'équipement des unités spéciales. Si, lors de l'opération anti-terrorisme du 15 janvier 2015 à Verviers, ces unités ont encore dû emprunter du matériel spécialisé aux services français<sup>57</sup> et qu'elles ont également dû utiliser des “armes déclassées” de leurs collègues néerlandais pour pouvoir intervenir, elles disposent entretemps de tout le matériel de base auquel de tels services peuvent raisonnablement prétendre. Un appel à l'appui de services étrangers ne sera encore nécessaire à l'avenir que s'il s'agit de matériel spécifique, coûteux et à usage exceptionnel.<sup>58</sup> Toutefois, le commissaire général et le directeur des unités spéciales ont l'un et l'autre qualifié, à juste titre, de lourde et complexe la procédure d'achat actuellement en vigueur à la police fédérale, si bien que l'acquisition de matériel ne peut actuellement se faire de manière souple et flexible.<sup>59</sup> Entre-temps, le gouvernement a également admis la réalité de ce problème et a chargé les ministres de l'Intérieur et du Budget de voir comment la procédure d'achat pourrait être assouplie.<sup>60</sup>

32. La commission d'enquête estime que l'actuelle organisation déconcentrée des unités spéciales s'impose. En effet, un attentat terroriste peut potentiellement se produire dans n'importe quel lieu sur le territoire belge et il faut également tenir compte de

<sup>56</sup> Algemene beleidsnota. Federale politie en geïntegreerde werking. Veiligheid en Binnenlandse Zaken. Regie der Gebouwen, Parl.St. Kamer 2015-2016, nr. 54-1428/004, 5.

<sup>57</sup> Antwoord commissaris-generaal De Bolle op de door de parlementaire onderzoekscommissie gestelde vragen, 31 augustus 2016, 17-18.

<sup>58</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 7. Hierbij kan tevens worden gewezen op het samenwerkingsakkoord tussen de speciale eenheden en de militaire inlichtingendienst ADIV van 11 februari 2011, waarin ook de mogelijkheid van uitwisseling van materiaal en uitrusting voorzien is.

<sup>59</sup> Zie Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 12-13; Réponses de la Direction des unités spéciales de la police fédérale aux questions de la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes, 6 oktober 2016, punt 5.b.

<sup>60</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 31-32.

<sup>56</sup> Note de politique générale. Police fédérale et fonctionnement intégré. Sécurité et Intérieur. Régie des Bâtiments, Doc. parl. Chambre 2015-2016, n° 54-1428/004, 5.

<sup>57</sup> Réponse de la commissaire générale De Bolle aux questions posées par la commission d'enquête parlementaire, 31 août 2016, 17-18.

<sup>58</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 7. On peut également évoquer à cet égard l'accord de coopération du 11 février 2011 entre les unités spéciales et le service du renseignement des forces armées (SGRS), dans lequel la possibilité d'échange de matériel et d'équipements est également prévue.

<sup>59</sup> Voir l'audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 12-13; Réponses de la Direction des unités spéciales de la police fédérale aux questions de la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes, 6 octobre 2016, point 5.b.

<sup>60</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016, 31-32.



rekening moet worden gehouden met dreigende simultane aanslagen op meerdere locaties. Het Vast Comité P deed in 2014 de suggestie om de haalbaarheid van een verdere deconcentratie “ernstig te overwegen”, al stipte het daar meteen bij aan dat dit de nodige “budgettaire impulsen” veronderstelt.<sup>61</sup> De onderzoekscommissie meent echter dat de huidige vier POSA-eenheden toelaten om voldoende snel ter plaatse te zijn. Wel moet worden opgemerkt dat de speciale eenheden op dit moment bijzonder veel capaciteit moeten investeren in terrorismedossiers, waardoor er in andere zaken van ernstige criminaliteit een capaciteitsgebrek is.<sup>62</sup>

33. De speciale eenheden moeten niet alleen tijdig kunnen beschikken over informatie over de personalia en verblijfplaats(en) van verdachten, maar dienen ook een afdoend zicht te hebben op de persoonlijkheidskenmerken van deze verdachten, hun bereidheid om (zwaar) geweld te gebruiken – desnoods met opoffering van hun leven – en de wapens, explosieven en andere middelen waarover zij beschikken. Deze afstemming tussen informatie en interventie kan voor een deel door de speciale eenheden zelf worden gewaarborgd. De POSA-pelotons zijn immers ook belast met observaties. Daarnaast is het echter vereist dat de speciale eenheden nauw aangesloten zijn op de opsporingsdiensten. Daarenboven zijn zij ook in grote mate afhankelijk van de medewerking van de inlichtingendiensten, aangezien de bij hen beschikbare informatie in concrete gevallen – ook letterlijk – van levensbelang kan zijn voor de tactische en technische organisatie van het optreden van de speciale eenheden.

34. Uit het voorgaande volgt dat het van cruciaal belang is dat in geval van een dreigende terroristische aanslag snel en efficiënt kan worden overgaan tot de creatie van een structureel kader waarbinnen nauwe betrekkingen tussen de speciale eenheden en de genoemde diensten gewaarborgd worden. De onderzoekscommissie benadrukt dat dit niet alleen vereist is om de risico's voor de leden van de speciale eenheden maximaal te beperken, maar ook voortvloeit uit artikel 2 van het EVRM. Blijkens de in deze bepaling vooropgestelde bescherming van het recht op leven mag immers slechts dodelijk geweld worden gebruikt indien dat absoluut noodzakelijk is ter verdediging van wie dan ook tegen onrechtmatig geweld; teneinde een rechtmatige arrestatie te bewerkstelligen of het ontsnappen van een op rechtmatige wijze gevangen gehouden

risque d'attentats perpétrés simultanément à plusieurs endroits. En 2014, le Comité permanent P avait suggéré de “considérer sérieusement” la faisabilité de davantage de déconcentration, tout en soulignant d'emblée que celle-ci suppose les “impulsions budgétaires” nécessaires.<sup>61</sup> La commission d'enquête estime toutefois que les quatre unités POSA actuelles suffisent pour pouvoir intervenir suffisamment rapidement sur place. Il convient néanmoins de souligner que les unités spéciales doivent actuellement investir une capacité particulièrement importante dans les dossiers de terrorisme, ce qui entraîne un manque de capacité dans d'autres affaires de criminalité grave.<sup>62</sup>

33. Les unités spéciales doivent non seulement pouvoir disposer en temps utile des coordonnées et du ou des lieux de séjour des suspects, mais doivent également connaître les traits de personnalité de ces suspects et savoir s'ils sont prêts – au besoin, en sacrifiant leur vie – à faire usage d'une (extrême) violence, d'armes, d'explosifs et d'autres moyens dont ils disposent. Les unités spéciales peuvent garantir elles-mêmes en partie la coordination entre les informations et l'intervention. Les pelotons POSA sont en effet aussi chargés de missions d'observation. Une connexion étroite entre les unités spéciales et les services de recherche est cependant aussi requise. Les unités spéciales sont en outre tributaires dans une large mesure de la collaboration des services de renseignement, étant donné que les informations disponibles auprès de ceux-ci peuvent, dans des cas concrets, revêtir une importance vitale – également au sens littéral – pour l'organisation tactique et technique de l'intervention des unités spéciales.

34. Il ressort de ce qui précède qu'il est essentiel, en cas de menace d'attentat terroriste, de pouvoir procéder rapidement et efficacement à la création d'un cadre structurel garantissant des connexions étroites entre les unités spéciales et les services cités. La commission d'enquête précise que cette préoccupation est non seulement nécessaire pour limiter au maximum les risques pour les membres des unités spéciales, elle découle également de l'article 2 de la CEDH. En vertu de la protection du droit à la vie postulée dans cette disposition, il ne peut en effet être recouru à la violence mortelle que lorsque c'est absolument nécessaire pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale; pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue; ou pour réprimer, conformément à la loi, une

<sup>61</sup> VAST COMITÉ P, Eenheden van gespecialiseerde interventie, 2014, 71, nrs. 284-285.

<sup>62</sup> Hoorzitting met de heren Philippe Van Linthout en Jean-Louis Doyen, voorzitters van de vereniging van onderzoeksrechters, 12 december 2016, 22.

<sup>61</sup> COMITÉ PERMANENT P, Unités d'intervention spécialisée, 2014, 71, nos 284-285.

<sup>62</sup> Audition de MM. Philippe Van Linthout et Jean-Louis Doyen, présidents de l'association des juges d'instruction, 12 décembre 2016, 22.

persoon te voorkomen; of teneinde in overeenstemming met de wet een oproer of opstand te onderdrukken. De rechtspraak van het EHRM maakt duidelijk dat artikel 2 EVRM belangrijke implicaties heeft voor enerzijds de organisatie van de speciale eenheden en anderzijds hun interne bevelvoering én hun externe aansturing.<sup>63</sup>

35. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de nodige maatregelen werden genomen om aan deze eisen te voldoen. Uit de overgemaakte stukken blijkt dat, voorafgaand aan het optreden van de speciale eenheden, steeds een briefing met de bij de zaak betrokken onderzoekers plaatsvindt. Daarnaast nemen de speciale eenheden deel aan besprekingen met het federaal parket, de inlichtingendiensten en de onderzoekers. Op die wijze kunnen ze van nabij het verloop van het onderzoek volgen en kan op permanente wijze hun inzet – en de eventuele heroriëntering ervan – worden geëvalueerd. Bij opdrachten van de speciale eenheden in het kader van terrorisme, zijn de inlichtingendiensten daarenboven aanwezig in de commandopost op het terrein.<sup>64</sup> Deze werkwijze werd inmiddels verder geformaliseerd in het bij koninklijk besluit van 1 mei 2016 vastgesteld nationaal noodplan terrorisme. In geval van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag worden immers een beheerscel en een operationele cel ingesteld, waarbij de speciale eenheden in nauw overleg treden met onder meer de federale procureur, de inlichtingendiensten en alle betrokken geledingen van de federale politie. In het licht van een toetsing van de rechtmatigheid van het optreden van de speciale eenheden, wijst de onderzoekscommissie er wel op dat het aangewezen is dat de voorafgaand aan de inzet van deze eenheden gemaakte afspraken schriftelijk worden genotuleerd. Daarnaast is het cruciaal dat na afloop van de interventie een evaluatie gebeurt en dat hiervan een gedegen rapport wordt opgesteld.

36. De speciale eenheden dienen hun per definitie risicovolle operaties in zo veilig mogelijke omstandigheden te kunnen uitvoeren. In dat verband wijst de onderzoekscommissie op de wet van 27 april 2016, die de mogelijkheid tot nachtelijke huiszoekingen in geval van opsporing van terroristische misdrijven heeft gecreëerd.<sup>65</sup> Dit vergemakkelijkt niet alleen de bewijsgaring, maar verhoogt ook de veiligheid van de speciale

<sup>63</sup> Voor een uitgebreide analyse, zie C. FIJNAUT, De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden – de BBE'n, de AOE'n en de BSB –, 25 mei 2004, 12-17. Zie daarnaast ook C.J.C.F. FIJNAUT, "The proof of the pudding: Stockwell" in M.J. BORGERS, M.J.A. DUKER en L. STEVENS (eds.), Politie in beeld. Liber amicorum Jan Naeyé, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2009, (125) 125-126.

<sup>64</sup> Réponses de la Direction des unités spéciales de la police fédérale aux questions de la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes, 6 oktober 2016, punt 3.a.

<sup>65</sup> Zie het door deze wet ingevoerde artikel 1, 6° van de Huiszoekingswet.

émeute ou une insurrection. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme stipule que l'article 2 de la CEDH a d'importantes implications pour l'organisation des unités spéciales, d'une part, et pour leur commandement interne et leur pilotage externe, d'autre part.<sup>63</sup>

35. La commission d'enquête a constaté que les mesures nécessaires ont été prises pour répondre à ces exigences. Il ressort des documents transmis que, préalablement à l'intervention des unités spéciales, un briefing est systématiquement organisé avec les enquêteurs chargés de l'affaire. En outre, les unités spéciales prennent part aux discussions avec le parquet fédéral, les services de renseignement et les enquêteurs. Ils peuvent ainsi suivre de près le déroulement de l'enquête et évaluer en permanence leur engagement – et l'éventuelle réorientation de celui-ci. Lors des missions des unités spéciales réalisées dans le cadre du terrorisme, les services de renseignement sont en outre présents au poste de commandement sur le terrain.<sup>64</sup> Entre-temps, cette méthode de travail a été formalisée plus avant dans l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mai 2016 portant fixation du plan d'urgence national terrorisme. En cas de prise d'otage terroriste ou d'attentat terroriste, une cellule de gestion et une cellule opérationnelle sont en effet créées, les unités spéciales restant en concertation étroite avec, entre autres, le procureur fédéral, les services de renseignement et toutes les divisions concernées de la police fédérale. À la lumière d'un contrôle de la légalité de l'intervention des unités spéciales, la commission d'enquête souligne cependant qu'il serait opportun que les accords conclus préalablement à l'engagement de ces unités fassent l'objet d'un compte rendu écrit. Il est par ailleurs crucial qu'après le dénouement de l'intervention, il soit procédé à une évaluation et à la rédaction d'un rapport en bonne et due forme.

36. Les unités spéciales doivent pouvoir mener leurs opérations, risquées par définition, dans des conditions de sécurité optimales. À cet égard, la commission d'enquête renvoie à la loi du 27 avril 2016 qui a créé la possibilité de procéder à des visites domiciliaires nocturnes dans le cadre de la recherche d'infractions terroristes<sup>65</sup>, ce qui facilite la collecte de preuves et accroît également la sécurité des unités spéciales et

<sup>63</sup> Pour une analyse détaillée, voir C. FIJNAUT, De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden – de BBE'n, de AOE'n en de BSB –, 25 mei 2004, 12-17. Voir également C.J.C.F. FIJNAUT, "The proof of the pudding: Stockwell" in M.J. BORGERS, M.J.A. DUKER et L. STEVENS (éd.), Politie in beeld. Liber amicorum Jan Naeyé, Nimègue, Wolf Legal Publishers, 2009, (125) 125-126.

<sup>64</sup> Réponses de la Direction des unités spéciales de la police fédérale aux questions de la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes, 6 octobre 2016, point 3.a.

<sup>65</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup>, 6°, de la loi relative aux perquisitions.

eenheden en van de andere bij de operatie betrokken actoren. De kans op bedreiging met vuurwapens of explosieven is in geval van bij verrassing uitgevoerde nachtelijke huiszoekingen immers (iets) geringer. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat de politie in deze situaties geconfronteerd dreigt te worden met verdachten die zich in een woning verschansen en bereid zijn om de confrontatie met de politie aan te gaan en hierbij, vaak met opoffering van eigen leven, zoveel mogelijk slachtoffers wensen te maken en/of vernielingen wensen aan te richten.<sup>66</sup>

37. Tegen die achtergrond wijst de onderzoekscommissie erop dat het optreden van de speciale eenheden in gevaar kan worden gebracht als gevolg van het lekken van informatie uit gerechtelijke dossiers inzake terrorisme naar de media. Persvrijheid is in een rechtsstaat een fundamenteel recht, doch kent ook zijn beperkingen. In minstens één geval is gebleken dat de speciale eenheden bij hun inval in een pand werden gefilmd, waardoor hun operaties zelfs in real time op televisie konden worden gevolgd.<sup>67</sup> Een dergelijke handelwijze kan onder geen beding worden getolereerd.

38. Tot slot dienen de speciale eenheden zo nodig ondersteund te kunnen worden door gespecialiseerde militaire of andere diensten, bijvoorbeeld de Dienst voor Opruiming en Vernietiging van Ontploffingstuigen (DOVO) van het leger. Er moet echter ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een dreigende terroristische aanslag met nucleaire, biologische en chemische middelen. In de vertrouwelijke Gemeenschappelijke Omzendbrief van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal betreffende de gerechtelijke aanpak inzake terrorisme van 15 juli 2005 wordt ter zake aangegeven dat de federale politie de nodige samenwerkingsakkoorden dient af te sluiten met de tussenkomende diensten DOVO, FANC<sup>68</sup>, CODA-CERVA<sup>69</sup> en NICC<sup>70</sup> teneinde hun optreden verder op elkaar af te stemmen. Dit moet leiden tot een situatie waarin de belangen van de volksgezondheid weliswaar primeren, maar tegelijkertijd in de mate van het mogelijke het verder sporenonderzoek kan worden gevrijwaard. Deze samenwerkingsakkoorden zouden naderhand als bijlage aan de genoemde omzendbrief worden gehecht.

<sup>66</sup> Zie F. VERSPELT, "Nachtelijke vrijheidsberoving en huiszoekingen: "Nach und Nebel" of bittere noodzaak?", Vigiles 2016, 125-27.

<sup>67</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 32. Zie ook Réponses de la Direction des unités spéciales de la police fédérale aux questions de la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes, 6 oktober 2016, punt 5.d.

<sup>68</sup> Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle.

<sup>69</sup> Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie.

<sup>70</sup> Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

des autres acteurs associés à ces opérations. Le risque d'être menacé par des armes à feu ou des explosifs est en effet (quelque peu) réduit en cas de visites domiciliaires nocturnes inattendues. À cet égard, il convient de tenir compte du fait que, dans ces situations, la police risque d'être confrontée à des suspects retranchés dans une habitation et prêts à l'affronter, souvent au sacrifice de leur vie, et avec la volonté de faire autant de victimes et/ou de dégâts que possible.<sup>66</sup>

37. La commission d'enquête souligne à cet égard que l'intervention des unités spéciales peut être compromise par les fuites, dans les médias, d'informations figurant dans des dossiers judiciaires de terrorisme. La liberté de la presse est un droit fondamental dans un État de droit, mais elle a, elle aussi, ses limites. Il est apparu dans un cas au moins que les unités spéciales avaient été filmées lors d'une descente dans un immeuble. Leurs opérations avaient même pu être suivies en temps réel à la télévision.<sup>67</sup> Une telle façon de faire est totalement inacceptable.

38. Enfin, les unités spéciales doivent pouvoir être soutenues si nécessaire par des services spécialisés militaires ou autres tels que le Service d'Enlèvement et de Destruction d'Engins Explosifs (SEDEE) de l'armée. Il convient toutefois également de tenir compte de la menace d'emploi de moyens nucléaires, biologiques et chimiques dans des actions terroristes. La circulaire commune confidentielle de la ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux du 15 juillet 2005 relative à l'approche judiciaire en matière de terrorisme précise à cet égard que la police fédérale doit conclure les accords de coopération nécessaires avec les services DOVO, AFCN<sup>68</sup>, CODA-CERVA<sup>69</sup> et INCC<sup>70</sup> afin de mieux harmoniser leur intervention, l'objectif étant de respecter la primauté des intérêts de santé publique tout en s'efforçant dans la mesure du possible de continuer à assurer l'analyse des traces. Il était prévu que ces accords de coopération soient ensuite annexés à la circulaire précitée.

<sup>66</sup> Voir F. VERSPELT, "Nachtelijke vrijheidsberoving en huiszoekingen: "Nach und Nebel" of bittere noodzaak?", Vigiles 2016, 125-27.

<sup>67</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 32. Voir également Réponses de la Direction des unités spéciales de la police fédérale aux questions de la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes, 6 octobre 2016, point 5.d.

<sup>68</sup> Agence fédérale de contrôle nucléaire.

<sup>69</sup> Centre d'Études et de Recherches vétérinaires et agrochimiques.

<sup>70</sup> Institut National de Criminalistique et de Criminologie.

### VI.3. De lokale politiekorpsen

39. Uitgaande van de principes van specialisatie en subsidiariteit, bepaalt de minister van Justitie bij richtlijn de opdrachten van gerechtelijke politie die prioritair worden vervuld door de lokale politie enerzijds en de gedeconcentreerde gerechtelijke directies en andere diensten van de federale politie anderzijds.<sup>71</sup> In dit verband dient met name te worden gewezen op de Richtlijn van 20 februari 2002 tot regeling van de taakverdeling, de samenwerking, de coördinatie en de integratie tussen de lokale en de federale politie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie. Overeenkomstig deze Richtlijn wordt elk strafrechtelijk onderzoek met betrekking tot terroristische misdrijven, gezien de complexiteit ervan, in beginsel door de bevoegde magistraat toegewezen aan de federale politie.

40. Hieruit volgt echter niet dat de lokale politie op geen enkele wijze betrokken zou zijn bij de opsporing van terroristische misdrijven. De onderzoekscommissie wijst er in dit verband in de eerste plaats op dat de minister van Justitie bij richtlijn de lokale politie kan gelasten om, op verzoek van de gerechtelijke overheden, tijdelijk en uitzonderlijk versterking te verlenen bij omvangrijke gerechtelijke onderzoeken.<sup>72</sup> In de tweede plaats benadrukt de onderzoekscommissie het belang van de wijkwerking, als een van de kerntaken van de lokale politie.<sup>73</sup> Binnen de gemeenschapsgerichte politiezorg vormt de wijkwerking immers een niet te onderschatten bron van informatie met betrekking tot signalen van radicalisering. Daarop aansluitend stelt de onderzoekscommissie vast dat de praktijk aantoonde dat terroristische misdrijven vaak samenhangen met andere vormen van (zware) criminaliteit.

41. In dit verband kan met name worden verwezen naar het Actieplan tegen radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme in de Kanaalzone<sup>74</sup>, dat betrekking heeft op acht gemeenten uit vijf politiezones. Het gaat om de politiezones Brussel-Hoofdstad – Elsene, Brussel-West (gemeenten Sint-Jans-Molenbeek en Koekelberg), Brussel-Noord (gemeenten Schaarbeek en Sint-Joost-Ten-Node), Zuid (gemeenten Anderlecht en Sint-Gillis) en Vilvoorde-Machelen (gemeente Vilvoorde). In dit Kanaalplan wordt onder meer uitdrukkelijk aandacht besteed aan de bestrijding van drie zogenaamde ondersteunende criminaliteitsfenomenen – wapens,

<sup>71</sup> Art. 5, laatste lid, van de wet op het Politieambt.

<sup>72</sup> Art. 62, 8°, van de wet 7 december 1998.

<sup>73</sup> Zie art. 1 en art. 2 van het koninklijk besluit van 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking te verzekeren.

<sup>74</sup> Dit Actieplan werd gelanceerd in februari 2016. De inmiddels herwerkte versie dateert van 29 april 2016.

### VI.3. Les corps de police locale

39. Le ministre de la Justice détermine par directive, en partant des principes de spécialité et de subsidiarité, les missions de police judiciaire qui sont réalisées prioritairement, d'une part, par la police locale, d'autre part, par les directions judiciaires déconcentrées et autres services de la police fédérale.<sup>71</sup> À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur la directive du 20 février 2002 organisant la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire. En vertu de cette directive, le magistrat attribue en principe toute enquête pénale portant sur des infractions terroristes, eu égard à sa complexité, à la police fédérale.

40. Il découle cependant de ce qui précède que la police locale ne serait associée d'aucune manière à la recherche d'infractions terroristes. La commission d'enquête fait premièrement observer à cet égard que, par directive, le ministre de la Justice peut charger la police locale de fournir à titre exceptionnel et temporaire, des renforts à certaines enquêtes judiciaires, à la demande des autorités judiciaires compétentes.<sup>72</sup> Deuxièmement, la commission d'enquête souligne l'importance du travail de quartier, en tant qu'une des missions essentielles de la police locale.<sup>73</sup> Dans la fonction de police orientée vers la communauté, le travail de quartier constitue une source non négligeable d'informations au sujet des signes de radicalisation. Dans le même ordre d'idée, la commission d'enquête constate qu'il ressort de la pratique que les infractions terroristes présentent souvent un lien avec d'autres formes de (grande) criminalité.

41. À cet égard, il peut notamment être renvoyé au Plan d'action contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme dans la Zone du canal<sup>74</sup>, qui concerne huit communes de cinq zones de police. Il s'agit des zones de police de Bruxelles Capitale – Ixelles, Bruxelles Ouest (communes de Molenbeek-Saint-Jean et Koekelberg), Bruxelles Nord (communes de Schaarbeek et Saint-Josse-Ten-Node), Bruxelles Midi (communes d'Anderlecht et de Saint-Gilles) et Vilvoorde-Machelen (commune de Vilvoorde). Ce Plan canal met expressément l'accent, entre autres, sur la lutte contre trois phénomènes de criminalité sous-jacentes

<sup>71</sup> Art. 5, dernier alinéa, de la loi sur la fonction de police.

<sup>72</sup> Art. 62, 8°, de la loi du 7 décembre 1998.

<sup>73</sup> Voir art. 1<sup>er</sup> et 2 de l'arrêté royal du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population.

<sup>74</sup> Ce plan d'action a été lancé en février 2016. La version retravaillée de celui-ci date du 29 avril 2016.

drugs en documentenfraude – enerzijds en van de ondersteunende illegale economie anderzijds. Hierbij wordt een geïntegreerde bestuurlijke en gerechtelijke aanpak uitgetekend, die concreet gestalte krijgt in een nauwe samenwerking tussen de lokale politiekorpsen, de federale politie en de parketten van eerste aanleg van Brussel en Halle-Vilvoorde. Met het oog op de implementatie van het Kanaalplan werd een bijkomende investering in de politionele en justitiële capaciteit noodzakelijk geacht. Voor de betrokken lokale politiezones komt dit tot uiting in 145 extra FTE, die exclusief moeten worden ingezet voor de uitvoering van dit actieplan. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat het voorsnog gaat om het verschuiven van personeel binnen de huidige kaders. De bestuurlijke directeur-coördinator van het arrondissement Brussel-Hoofdstad gaf aldus aan dat het Kanaalplan een positieve evolutie is, doch stelde tevens: “Donc ça se remplit, en fait, ça c’est la difficulté, dans le pot existant. Il n’y a pas plus de policiers qu’avant. Des décisions de mettre des policiers en plus sont prises. Les budgets de recrutement sont prévus. Mais aujourd’hui, on est encore dans le pot existant. Donc c’est les mouvements qui se font dans le pot existant. Donc boucher un trou, c’est créer un autre trou. Pour l’instant. Pour les capacités.”<sup>75</sup> Deze verschuivingen van personeel vonden plaats in afwachting van de aanwerving en opleiding van de bijkomende personeelsleden, wat ongeveer anderhalf jaar in beslag neemt. De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken gaf hieromtrent aan dat in 2016 reeds 1.600 bijkomende politieambtenaren werden aangeworven en dat de regering beslist heeft dat er in 2017 1.400 en in 2018 nog eens 1.400 aanwervingen zullen gebeuren.<sup>76</sup>

42. De onderzoekscommissie onderschrijft de in het Kanaalplan uitgewerkte geïntegreerde benadering, waarbij de lokale politie als een volwaardige partner wordt betrokken in de bestuurlijke en gerechtelijke aanpak van radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme. Wel benadrukt de onderzoekscommissie dat de aanpak van deze fenomenen geen exclusieve opdracht voor politie en justitie is. De veiligheidsbenadering zou aldus gepaard moeten gaan met een preventief beleid, dat niet alleen gericht dient te zijn op het vermijden van radicalisering, maar tevens aandacht moet besteden aan de eventuele sociaal-economische voedingsbodem ervan.<sup>77</sup> In dat perspectief moet tevens worden gewezen op de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Rekening houdend

– armes, drogues et faux papiers –, d’une part, et contre l’économie illégale, d’autre part. Dans ce contexte, une approche administrative et judiciaire intégrée a été développée. Celle-ci se traduit par une coopération étroite entre les corps de police locale, la police fédérale et les parquets de première instance de Bruxelles et Hal-Vilvoorde. La mise en œuvre du Plan canal a nécessité un investissement supplémentaire en termes de capacité policière et judiciaire. Pour les zones de police locale concernée, cet investissement correspond à 145 ETP supplémentaires affectés exclusivement à l’exécution de ce plan d’action. Il convient toutefois à cet égard de souligner qu’il s’agit pour l’instant encore de glissements de personnel au sein des cadres actuels. Le directeur coordinateur administratif de l’arrondissement de Bruxelles Capitale indiquait ainsi que le Plan canal constitue une évolution positive, tout en soulignant: “Donc ça se remplit, en fait, ça c’est la difficulté, dans le pot existant. Il n’y a pas plus de policiers qu’avant. Des décisions de mettre des policiers en plus sont prises. Les budgets de recrutement sont prévus. Mais aujourd’hui, on est encore dans le pot existant. Donc c’est les mouvements qui se font dans le pot existant. Donc boucher un trou, c’est créer un autre trou. Pour l’instant. Pour les capacités.”<sup>75</sup> Ces glissements de personnel ont eu lieu dans l’attente du recrutement et de la formation de personnels supplémentaires, ce qui prend environ un an et demi. Le ministre de la Sécurité et de l’Intérieur a indiqué à cet égard que 1 600 fonctionnaires de police supplémentaires ont déjà été recrutés en 2016 et qu’il y en aura 1 400 autres en 2017 et encore 1 400 en 2018.<sup>76</sup>

42. La commission d’enquête souscrit à l’approche intégrée élaborée dans le Plan canal, la police locale étant associé en tant que partenaire à part entière à l’approche administrative et judiciaire de la radicalisation, de l’extrémisme violent et du terrorisme. La commission d’enquête souligne cependant que la lutte contre ces phénomènes n’est pas une mission incombant exclusivement à la police et à la justice. L’approche sécuritaire devrait dès lors aller de pair avec une politique de prévention, qui ne doit pas seulement être axée sur la prévention de la radicalisation mais doit également accorder l’attention requise au terrain socio-économique éventuel de celle-ci.<sup>77</sup> Dans cette perspective, il convient également de mentionner les compétences des Communautés et des Régions. Compte tenu de ce qui

<sup>75</sup> Hoorzitting met de heer Luc Ysebaert, directeur-coördinator (DIRCO) van de coördinatie- en steundirectie van het arrondissement Brussel-Hoofdstad, 14 december 2016, 4.

<sup>76</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 26.

<sup>77</sup> In die zin ook B. DE RUYVER, “Een verhaal van evenwichten zoeken en herstellen”, Vigiles 2016, nr. 1, (1) 3.

<sup>75</sup> Audition de M. Luc Ysebaert, directeur coordinateur (DIRCO) de la direction de coordination et d’appui de l’arrondissement de Bruxelles Capitale, 14 décembre 2016, 4.

<sup>76</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l’Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016, 26.

<sup>77</sup> Voir aussi en ce sens B. DE RUYVER, “Een verhaal van evenwichten zoeken en herstellen”, Vigiles 2016, n° 1, (1) 3.

met deze bedenkingen en met de reeds doorgevoerde vertrouwelijke evaluaties van het Kanaalplan, zouden best practices geïdentificeerd kunnen worden, die vervolgens op gerichte wijze ook in de probleemwijken van andere steden en gemeenten geïmplementeerd kunnen worden. De minister van Binnenlandse Zaken kondigde hieromtrent alvast aan dat het Kanaalplan, op grond van de opgedane ervaringen in de eerste fase, zal worden uitgebreid naar alle Brusselse gemeenten.<sup>78</sup>

#### VI.4. Het federaal parket

##### VI.4.1. De uitoefening van de strafvordering door het federaal parket inzake terroristische misdrijven

43. De bevoegdheid van het federaal parket tot uitoefening van de strafvordering inzake terroristische misdrijven steunt op artikel 144ter, § 1, 2°, Ger.W.<sup>79</sup> Aangezien deze bevoegdheid niet exclusief is, blijven in principe ook de parketten van eerste aanleg bevoegd om op te treden. In die optiek bepaalt artikel 144ter, § 3, Ger.W. dat de federale procureur beslist of hijzelf, dan wel de procureur des Konings, de strafvordering zal uitoefenen. Aan de federale procureur wordt aldus een evocatierecht toegekend. Behoudens ingeval van dringende en noodzakelijke omstandigheden, zal hij voorafgaand aan zijn beslissing wel overleg plegen met de procureur des Konings.

44. De federale procureur kan de strafvordering slechts uitoefenen indien dit met het oog op een goede rechtsbedeling is vereist.<sup>80</sup> Bij deze beoordeling worden hoofdzakelijk drie criteria in acht genomen.<sup>81</sup> Het eerste criterium steunt op overwegingen van efficiëntie. Zo kan de federale procureur beslissen de strafvordering zelf uit te oefenen indien de loutere coördinatie van de uitoefening van de strafvordering of het vergemakkelijken van de internationale samenwerking niet lijken te volstaan of bovenmatig veel inspanningen vergen. Het

<sup>78</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 32.

<sup>79</sup> Luidens deze bepaling kan de federale procureur de strafvordering uitoefenen ten aanzien van misdrijven die worden gepleegd met gebruik van geweld hetzij tegen personen hetzij tegen materiële belangen, en dit met name om ideologische of politieke redenen en met het oogmerk zijn doelstellingen door middel van terreur, intimidatie of bedreigingen te bereiken. Om elke discussie te vermijden werd hier door de wet van 3 augustus 2016 houdende diverse bepalingen ter bestrijding van terrorisme (III) aan toegevoegd dat het in het bijzonder gaat om de in Boek II, Titel I ter van het Strafwetboek bedoelde terroristische misdrijven. Ook vóór de wet van 3 augustus 2016 kon het federaal parket dus echter reeds de strafvordering uit hoofde van deze misdrijven uitoefenen.

<sup>80</sup> Zie de aanhef van art. 144ter, § 1, Ger.W.

<sup>81</sup> Punt 15 Gemeenschappelijke Omzendbrief van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal van 16 mei 2002 betreffende het federaal parket.

précède et des évaluations confidentielles du Plan canal déjà effectuées, de bonnes pratiques pourraient être identifiées, qui pourraient ensuite également être mises en œuvre dans les quartiers à problèmes d'autres villes et communes. À ce propos, le ministre de l'Intérieur a en tout cas déjà annoncé que sur la base des expériences engrangées dans la première phase, le Plan canal sera étendu à toutes les communes bruxelloises.<sup>78</sup>

#### VI.4. Le parquet fédéral

##### VI.4.1. L'exercice de l'action publique par le parquet fédéral en matière d'infractions terroristes

43. La compétence du parquet fédéral en ce qui concerne l'exercice de l'action publique en matière d'infractions terroristes repose sur l'article 144ter, § 1<sup>er</sup>, 2°, du Code judiciaire.<sup>79</sup> Étant donné que cette compétence n'est pas exclusive, les parquets de première instance restent en principe également habilités à agir en la matière. Dans cette optique, l'article 144ter, § 3, du Code judiciaire prévoit que le procureur fédéral détermine qui, du procureur du Roi ou de lui-même, exerce l'action publique. Le procureur fédéral se voit ainsi investi d'un droit d'évocation. Sauf en cas d'urgence impérieuse, la décision est toutefois prise après concertation avec le procureur du Roi.

44. Le procureur fédéral ne peut exercer l'action publique que si une bonne administration de la justice l'exige.<sup>80</sup> Dans le cadre de cette appréciation, trois critères entrent principalement en ligne de compte.<sup>81</sup> Le premier repose sur des considérations d'efficacité. Ainsi, le procureur fédéral peut considérer que la coordination de l'exercice de l'action publique ou la facilitation de la coopération internationale ne semble pas suffire ou exiger des efforts si importants qu'il est plus efficace qu'il exerce lui-même l'action publique. Le deuxième

<sup>78</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016, 32.

<sup>79</sup> Aux termes de cette disposition, le procureur fédéral peut exercer l'action publique pour les infractions commises avec usage de 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. Afin d'éviter toute discussion, il a été ajouté, par le biais de la loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III) qu'il s'agit en particulier des infractions terroristes visées au Livre II, Titre I ter, du Code pénal. Avant la loi du 3 août 2016, le parquet fédéral pouvait toutefois déjà exercer l'action publique du chef de ces infractions.

<sup>80</sup> Voir le préambule de l'article 144ter, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire.

<sup>81</sup> Point 15 de la Circulaire commune du 16 mai 2002 du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative au parquet fédéral.

tweede criterium betreft de bijzondere expertise van het federaal parket bij het onderzoek van bepaalde misdrijven – bijvoorbeeld terrorisme of internationale wapenhandel –, die niet in dezelfde mate voorhanden is bij de lokale parketten. En in de derde plaats kan de federale procureur beslissen om zelf de strafvordering uit te oefenen ingeval het federaal parket reeds strafdossiers behandelt inzake soortgelijke feiten, dadergroeperingen of criminele fenomenen. De centrale informatiepositie van het federaal parket maakt het immers mogelijk een “panoptisch zicht” te verwerven, waardoor het federaal parket sneller en efficiënter dan de lokale parketten eventuele verbanden tussen onderscheiden misdrijven en verdachten zal kunnen leggen.<sup>82</sup>

45. De onderzoekscommissie stelt vast dat de toepassing van deze drie criteria de afgelopen jaren heeft geleid tot een substantiële toename van het aantal door het federaal parket te behandelen terrorismedossiers, waardoor het federaal parket momenteel te weinig capaciteit kan besteden aan de opsporing en vervolging van andere vormen van zware criminaliteit. Enerzijds is dit een gevolg van de toegenomen terroristische dreiging. Anderzijds blijkt er echter ook bij de politie en de lokale parketten een reflex te bestaan om zoveel mogelijk informatie met betrekking tot mogelijke terroristische dreigingen aan het federaal parket over te maken. Procureur-generaal Delmulle verklaarde hieromtrent: “Alle diensten trekken hun paraplu open en pompen alle informatie door naar het federaal parket. Dan zijn zij in elk geval safe, want zij hebben de informatie meege-deeld, terwijl ondertussen de trechter van het federaal parket volzit”.<sup>83</sup> In vergelijkbare bewoordingen wees ook de commissaris-generaal van de federale politie erop dat “de judiciarisering en de infobesitas” in de praktijk tot een spanningsveld leiden.<sup>84</sup>

critère vient du fait qu’il existe une expertise particulière dans le chef du parquet fédéral qui n’est pas disponible dans la même mesure au niveau des parquets locaux, en raison, par exemple, de la nature de l’infraction – par exemple, le terrorisme ou le trafic international d’armes. Enfin, le procureur fédéral peut décider d’exercer lui-même l’action publique lorsqu’il traite déjà des dossiers répressifs concernant des faits, des groupements d’auteurs ou des phénomènes criminels similaires. La position centrale qu’il occupe en matière d’information lui permet, en effet, d’acquérir une “vue panoptique”, de sorte qu’il pourra plus rapidement et plus efficacement établir des connexions éventuelles entre des infractions et des suspects.<sup>82</sup> (traduction)

45. La commission d’enquête constate qu’au cours des dernières années, l’application de ces critères a entraîné une hausse substantielle du nombre de dossiers de terrorisme à traiter par le parquet fédéral, si bien que pour le moment, celui-ci ne peut affecter une partie suffisante de ses capacités à la poursuite et à la répression d’autres formes de criminalité grave. Si cette situation résulte, d’une part, de l’augmentation de la menace terroriste, il s’avère, d’autre part, que la police et les parquets locaux ont tendance à transmettre au parquet fédéral le plus d’informations possible en rapport avec d’éventuelles menaces terroristes. Le procureur général Delmulle a déclaré à ce propos: “Tous les services ouvrent leur parapluie et renvoient toute l’information au parquet fédéral. En agissant de cette manière, ils n’ont rien à se reprocher, vu qu’ils ont communiqué les informations, mais en attendant, l’entonnoir du parquet fédéral déborde” (traduction)<sup>83</sup>. Dans des termes comparables, la commissaire générale de la police fédérale soulignait que, dans la pratique, la “judiciarisation et la surabondance d’informations” créent un contexte de tension.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> D. VAN DAELE, “Het Belgische OM in transitie” in M.E. DE MEIJER, J.B.H.M. SIMMELINK en D. VAN DAELE (eds.), Het openbaar ministerie verandert, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2014, (1) 57-58.

<sup>83</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 3.

<sup>84</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 7.

<sup>82</sup> D. VAN DAELE, “Het Belgische OM in transitie” in M.E. DE MEIJER, J.B.H.M. SIMMELINK et D. VAN DAELE (eds.), Het openbaar ministerie verandert, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2014, (1) 57-58.

<sup>83</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d’appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 3.

<sup>84</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 7.

#### VI.4.2. De verhouding tussen het federaal parket en de politie

##### VI.4.2.1. Geen eigen gerechtelijke dienst voor het federaal parket

46. Bij de voorbereiding van de wetgeving met betrekking tot het federaal parket reeds de vraag of dit parket zou moeten beschikken over een eigen gerechtelijke dienst en bijgevolg over eigen politiepersoneel, dan wel of het bij zijn strafrechtelijke onderzoeken beroep zou moeten doen op de federale politie – in het bijzonder de gedeconcentreerde gerechtelijke directies<sup>85</sup> – en, weliswaar in mindere mate, de lokale politie. De Werkgroep Federaal parket<sup>86</sup>, die door voormalig minister van Justitie T. Van Parys in uitvoering van het Octopus-akkoord van mei 1998 was ingesteld, opperde fundamentele bezwaren tegen een eigen politiedienst voor het federaal parket. Zo zou in deze optie de beslissing tot federalisering van een onderzoek tot gevolg hebben dat federale politieambtenaren een tot op dat ogenblik voor hen onbekende zaak moeten overnemen, wat ontegensprekelijk tot tijdverlies leidt. Tevens werd gewezen op het demotiverend effect van een dergelijke benadering. Enerzijds zou er immers een voor velen frustrerende hiërarchie in het gerechtelijke politiewerk ontstaan, terwijl anderzijds de leden van de lokale politie, zodra het om een enigszins ernstig dossier gaat, de zaak zouden moeten “afgeven” aan onderzoekers van de federale politie, die op hun beurt, wanneer het blijkt te gaan om een domein waarvoor het federaal parket bevoegd is, het dossier zouden moeten doorgeven aan een soort elitekorps.<sup>87</sup>

47. Deze bezwaren werden onderschreven in het door de Werkgroep-De Ruyver opgestelde rapport inzake de zogenaamde functioneel-organisatorische afstemming binnen de gerechtelijke pijler. Zo wijst zij er in de eerste plaats op dat de creatie, binnen de gerechtelijke pijler, van een elitekorps concurrentiegenererend zou werken, zowel ten aanzien van de gedeconcentreerde gerechtelijke directies, als op het vlak van de verhouding tussen het federaal parket en de lokale parketten. Het voorzien

<sup>85</sup> Daarnaast gaat het om de centrale diensten ter bestrijding van de corruptie (CDBC) en ter bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie (CDGEFID).

<sup>86</sup> Deze werkgroep was samengesteld uit Raf Verstraeten (KU Leuven), Adrien Masset (Univ. Liège), Dirk Van Daele (KU Leuven) en Dirk Dewandeleer (KU Leuven). Haar eindrapport “Model voor de werking van een federaal parket” werd gepubliceerd in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), De hervorming van het openbaar ministerie, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, 371-452.

<sup>87</sup> R. VERSTRAETEN, A. MASSET, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, “Model voor de werking van een federaal parket” in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), De hervorming van het openbaar ministerie, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (371) 430.

#### VI.4.2. Relation entre le parquet fédéral et la police

##### VI.4.2.1. Absence de service judiciaire propre au parquet fédéral

46. Lors des travaux préparatoires à l'élaboration de la législation sur le parquet fédéral, la question avait déjà été soulevée de savoir si le parquet devait disposer de son propre service judiciaire et, par conséquent, de son propre personnel de police ou s'il devait, pour les besoins de ses enquêtes pénales, faire appel à la police fédérale – en particulier aux directions judiciaires déconcentrées<sup>85</sup> – et, dans une moindre mesure, à la police locale. Le groupe de travail “parquet fédéral”<sup>86</sup>, qui fut créé par le ministre de la Justice de l'époque, M. Van Parys, en exécution de l'accord Octopus de mai 1998, avait formulé des objections fondamentales à la création d'un service de police propre au parquet fédéral. En effet, dans pareille éventualité, la décision de fédéraliser une enquête peut avoir pour effet que des fonctionnaires de police fédéraux doivent reprendre un dossier qui leur est totalement inconnu, ce qui entraîne forcément une perte de temps. Le groupe de travail soulignait également l'effet démotivant d'une telle approche. D'une part, une hiérarchie – frustrante pour beaucoup – serait apparue dans le travail de la police judiciaire, et, d'autre part, les membres de la police locale, dès qu'ils auraient eu affaire à un dossier un tant soit peu sérieux, aurait dû le “refiler” à la police fédérale, laquelle, s'il s'avérait que le dossier relevait de la compétence du parquet fédéral, aurait dû à son tour transmettre le dossier à une sorte de corps d'élite.<sup>87</sup>

47. Le rapport sur l'harmonisation fonctionnelle et organisationnelle au sein du pilier judiciaire rédigé par le groupe de travail De Ruyver a partagé ces objections. Il indique ainsi premièrement que la création d'un corps d'élite au sein du pilier judiciaire serait génératrice de concurrence, tant à l'égard des directions judiciaires déconcentrées qu'en ce qui concerne le rapport entre le parquet fédéral et les parquets locaux. La mise à disposition d'une capacité de recherche substantielle,

<sup>85</sup> Il s'agit en outre de l'Office central pour la répression de la corruption (OCRC) et de l'Office central chargé de la lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO).

<sup>86</sup> Ce groupe de travail était composé de Raf Verstraeten (KU Leuven), Adrien Masset (Univ. Liège), Dirk Van Daele (KU Leuven) et Dirk Dewandeleer (KU Leuven). Son rapport final, “Model voor de werking van een federaal parket” a été publié dans: C. FIJNAUT & D. VAN DAELE (éd.), De hervorming van het openbaar ministerie, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, 371-452.

<sup>87</sup> R. VERSTRAETEN, A. MASSET, D. VAN DAELE et D. DEWANDELEER, “Model voor de werking van een federaal parket” in C. FIJNAUT & D. VAN DAELE (éd.), De hervorming van het openbaar ministerie, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (371) 430.



van een substantiële researchcapaciteit, op het niveau van de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie, dreigt ten tweede tot gevolg hebben dat de noden op het vlak van de gedeconcentreerde gerechtelijke directies exponentieel zouden vergroten. Tot slot werd gevreesd dat zodoende het aansturen van de globale researchcapaciteit door deze directeur-generaal extra zou worden bemoeilijkt.<sup>88</sup>

48. Het voorgaande neemt vanzelfsprekend niet weg dat het federaal parket op soepele wijze moet kunnen beschikken over de researchcapaciteit die nodig is in de strafdossiers waarin het de strafvordering uitoefent. Hiertoe worden twee regels gehanteerd. In de eerste plaats beschikt het federaal parket over de researchcapaciteit die in het strafrechtelijk onderzoek in kwestie normalerwijze – indien de zaak niet door het federaal parket zou worden behandeld – ter beschikking zou staan van het parket van eerste aanleg. Indien dit niet volstaat, kan ten tweede een beroep worden gedaan op een binnen elke gedeconcentreerde gerechtelijke directie voorziene gereserveerde researchcapaciteit. Zoals hierna zal blijken, functioneert dit stelsel van zogenaamde “gerechtelijke HYCAP” echter geenszins optimaal.

#### VI.4.2.2. De gereserveerde researchcapaciteit (gerechtelijke HYCAP)

49. In elke gedeconcentreerde gerechtelijke directie dient een vooraf bepaalde en gereserveerde capaciteit te worden voorzien die prioritair moet kunnen worden aangewend voor de uitvoering van de vorderingen van het federaal parket. De directeur-generaal gerechtelijke politie, die verantwoordelijk is voor de organisatie, de coördinatie, het beheer, de mobilisatie, de inzet en de evaluatie van de gehypothekeerde capaciteit<sup>89</sup>, kan deze middelen desgewenst ook ter beschikking stellen van de lokale parketten en van de onderzoeksrechters. Deze laatsten kunnen evenwel slechts over deze capaciteit beschikken zolang en in zoverre de federale parketmagistraten er geen beroep op (wensen te) doen.

50. Dit stelsel van gerechtelijke HYCAP werd nader uitgewerkt in de Gemeenschappelijke Omzendbrief van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal betreffende het federaal parket van 16 mei 2002. Afhankelijk van de grootte van de gedeconcentreerde gerechtelijke directies, werd de gerechtelijke HYCAP aldus bepaald op 15 %, 10 % en 5 % van de onderzoekscapaciteit, waarbij tevens werd gepreciseerd dat een jaarlijkse evaluatie zou plaatsvinden. De

<sup>88</sup> De gerechtelijke pijler. Functioneel-organisatorische afstemming, s.l.n.d., 20.

<sup>89</sup> Art. 10, 7 van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

au niveau du directeur général de la Direction générale de la police judiciaire, risque ensuite de faire exploser de manière exponentielle les besoins au niveau des directions judiciaires déconcentrées. Enfin, il a été craint que la direction de la capacité de recherche globale par ce directeur général ne soit ainsi encore davantage compliquée.<sup>88</sup>

48. Il n'en demeure évidemment pas moins que le parquet fédéral doit pouvoir disposer en souplesse de la capacité de recherche nécessaire dans les dossiers répressifs dans lesquels il exerce l'action publique. Deux règles sont appliquées à cet effet. En premier lieu, le parquet fédéral dispose de la capacité de recherche qui serait normalement mise à la disposition du parquet de première instance dans l'enquête pénale en question – si l'affaire n'était pas traitée par le parquet fédéral. Si cela ne suffit pas, en deuxième lieu, il peut être fait appel à une capacité de recherche réservée prévue au sein de chaque direction judiciaire déconcentrée. Ainsi qu'il apparaîtra ci-après, ce système de “HYCAP judiciaire” ne fonctionne toutefois pas du tout de manière optimale.

#### VI.4.2.2. La capacité de recherche réservée (HYCAP judiciaire)

49. Une capacité préalablement définie et réservée devant pouvoir être affectée par priorité à l'exécution des réquisitions du parquet fédéral doit être prévue au sein de chaque direction judiciaire déconcentrée. Le directeur général de la police judiciaire, responsable de l'organisation, de la coordination, de la gestion, de la mobilisation, de l'engagement et de l'évaluation de la capacité hypothéquée<sup>89</sup>, peut, le cas échéant, également mettre ces moyens à la disposition des parquets locaux et des juges d'instruction. Ces derniers ne peuvent toutefois disposer de cette capacité que tant et pour autant que les magistrats du parquet fédéral n'y font pas appel (ne souhaitent pas y faire appel).

50. Ce système d'HYCAP judiciaire a été développé en détail dans la circulaire commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative au parquet fédéral du 16 mai 2002. En fonction de la taille des directions judiciaires déconcentrées, l'HYCAP judiciaire a ainsi été fixée à 15 %, 10 % et 5 % de la capacité de recherche, en précisant également qu'une évaluation annuelle aurait lieu. La commission d'enquête constate que le procureur fédéral a souligné à plusieurs

<sup>88</sup> De gerechtelijke pijler. Functioneel-organisatorische afstemming, s.l.n.d., 20.

<sup>89</sup> Art. 10, 7°, de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

onderzoekscommissie stelt vast dat de federale procureur, zowel in zijn jaarverslagen aan het college van het procureurs-generaal<sup>90</sup> als in het kader van hoorzittingen in het Parlement<sup>91</sup>, bij herhaling heeft gewezen op het gebrek aan onderzoekcapaciteit voor het federaal parket in terrorismedossiers. Zo dit probleem niet beperkt blijft tot het strafrechtelijk onderzoek van terrorisme, rijst het in deze materie inderdaad in uiterst scherpe mate. Waar de gerechtelijke HYCAP voor de federale gerechtelijke politie van Brussel begroot is op 15 %, blijkt deze dienst begin oktober 2016 liefst 46 % van zijn capaciteit te moeten aanwenden in terrorismezaken<sup>92</sup>, waarvan het overgrote deel wordt behandeld door het federaal parket.

51. De onderzoekscommissie benadrukt dat deze situatie om meerdere redenen bijzonder verontrustend is. In de eerste plaats worden er op dit moment geen proactieve onderzoeken inzake terrorisme gevoerd. Hierop aansluitend moet ten tweede worden vastgesteld dat de diensten onvoldoende in staat zijn om de “entiteiten” op de lijst van de te volgen personen en groeperingen op efficiënte wijze op te volgen. In de derde plaats komt de aanpak van de andere criminaliteitsfenomenen in de hoofdstad in het gedrang, terwijl de bestrijding van met name de criminaliteit inzake wapens, drugs en valse documenten – zoals ook in het Kanaalplan wordt gesteld (*supra*, VI.3.) – juist ook in het kader van de strijd tegen het terrorisme van cruciaal belang is. Tot slot leidt de huidige situatie ertoe dat het voor de procureur des Konings te Brussel uiterst moeilijk wordt om een doortastend opsporings- en vervolgingsbeleid te voeren.<sup>93</sup>

reprises, tant dans ses rapports annuels au Collège des procureurs généraux<sup>90</sup> que dans le cadre d’auditions au Parlement<sup>91</sup>, que le parquet fédéral manquait de capacité de recherche dans les dossiers de terrorisme. Si le problème ne se limite pas aux enquêtes pénales en matière de terrorisme, il se pose effectivement de manière extrêmement aiguë dans ce domaine. Alors que l’HYCAP judiciaire pour la police judiciaire fédérale de Bruxelles est fixée à 15 %, ce service s’avère, début octobre 2016, devoir consacrer pas moins de 46 % de sa capacité à des affaires de terrorisme<sup>92</sup>, dont la grande majorité est traitée par le parquet fédéral.

51. La commission d’enquête souligne que cette situation est particulièrement inquiétante à divers égards. Premièrement, il n’y a pas d’enquêtes proactives menées en matière de terrorisme. Deuxièmement, il y a lieu de constater, dans la foulée, que les services ne sont pas suffisamment équipés pour suivre de manière efficace les “entités” figurant sur la liste des personnes et groupements à suivre. Troisièmement, la lutte contre d’autres phénomènes de criminalité dans la capitale est mise en péril, alors que la lutte contre notamment la criminalité en matière d’armes, de drogues et de faux papiers revêt précisément – comme l’indique également le Plan canal (*supra*, VI.3.) – une importance cruciale dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Enfin, la situation actuelle empêche considérablement le procureur du Roi de mener une politique de recherche et de poursuite ferme.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Voor wat het meest recente jaarverslag betreft, zie Jaarverslag van het federaal parket 2014, 214. Reeds in het Jaarverslag over 2005 (bladzijde 86) werd er echter gewezen op dat het groot aantal terrorismeonderzoeken versus de binnen de derde onderzoeksafdeling van de toenmalige GDA Brussel voorhanden zijnde onderzoekscapaciteit noopte tot het stellen van prioriteiten, waarbij werd aangegeven dat het om een erg moeilijke en delicate oefening gaat. Sedertdien werd in elk jaarverslag gewezen op “de onophoudelijke capaciteitsproblemen die binnen de derde onderzoeksafdeling (OA3) van de federale gerechtelijke politie te Brussel bestaan”.

<sup>91</sup> Zie in het bijzonder de hoorzittingen over de evaluatie van de wetgeving betreffende terrorismemisdrijven, die in 2009 door de Kamer van volksvertegenwoordigers werden gehouden (Parl. St. Kamer 2008-2009, nr. 52-2128/007, 100-103).

<sup>92</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 3 en 5.

<sup>93</sup> J. DELMULLE, Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen, september 2016, 8 en 14-15; Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 28 september 2016, 6; Hoorzitting met de heer Jean-Marc Meilleur, procureur des Konings van Brussel, 12 december 2016, 7-8. Zie daarnaast ook Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 28.

<sup>90</sup> En ce qui concerne le rapport annuel le plus récent, voir Rapport annuel du parquet fédéral 2014, 214. Le Rapport annuel de 2005 (page 86) soulignait cependant déjà aussi que le nombre élevé d’enquêtes de terrorisme par rapport à la capacité d’enquête disponible au sein de la troisième section d’enquête de (à l’époque) la SJA Bruxelles nécessitait la fixation de priorités, en indiquant qu’il s’agissait d’un exercice extrêmement difficile et délicat. Depuis, chaque rapport annuel souligne les “problèmes de capacité incessants qui existent au sein de la troisième unité de recherche (DR3) de la police judiciaire fédérale à Bruxelles”.

<sup>91</sup> Voir en particulier les auditions sur l’évaluation de la législation relative aux infractions terroristes qui ont été organisées en 2009 par la Chambre des représentants (Doc. parl. Chambre 2008-2009, n° 52-2128/007, 100-103).

<sup>92</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d’appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 3 et 5.

<sup>93</sup> J. DELMULLE, Note à l’attention de la commission d’enquête parlementaire Attentats terroristes, septembre 2016, 8 et 14-15; Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d’appel de Bruxelles, 28 septembre 2016, 6; Audition de M. Jean-Marc Meilleur, procureur du Roi de Bruxelles, 12 décembre 2016, 7-8. Voir aussi par ailleurs Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, sur la politique de poursuite en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 28.

52. De onderzoekscommissie benadrukt dat het federaal parket een aantal pogingen heeft ondernomen om het stelsel van gerechtelijke HYCAP te optimaliseren en hiertoe bij herhaling de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie heeft aangesproken. Deze laatste nam slechts in 2010 een initiatief terwijl de problemen dan reeds lang gekend waren. Op 19 juli 2010 vaardigde hij een politionele richtlijn uit tot optimalisering van de inzet van de HYCAP voor terrorismeonderzoeken. Deze richtlijn hield onder meer de creatie in van een netwerk van 196 gespecialiseerde terrorismeonderzoekers, verdeeld over alle FGP's van het land. Tevens werd gedetailleerd aangegeven hoe de voor het federaal parket gereserveerde capaciteit vanaf 1 september 2010 op efficiënte wijze zou kunnen worden aangewend voor terrorismeonderzoeken. Reeds in 2012 bleek echter dat deze politionele richtlijn niet veel resultaten had opgeleverd en in de praktijk nauwelijks functioneerde. Eveneens in 2012 kwam de minister van Binnenlandse Zaken gedeeltelijk tegemoet aan de vraag tot versterking van de FGP Brussel. Het probleem werd echter niet ten gronde opgelost. Zo diende de federale procureur te onderhandelen met de gerechtelijke directeurs, die zich doorgaans weinig coöperatief opstelden en slechts met veel aandringen een uiterst beperkt aantal rechercheurs ter beschikking van het federaal parket wilden stellen. Daarbij kwam dat weinig rechercheurs bereid waren om de FGP Brussel te versterken. De kandidaten die wel bereid waren, bleken daarenboven vaak niet de meest slagkrachtige, ervaren en gespecialiseerde speurders te zijn.<sup>94</sup>

53. Eens duidelijk werd dat het netwerk van 196 gespecialiseerde terrorismeonderzoekers geen oplossing bood voor het capaciteitsprobleem, werd getracht om dit probleem op te lossen middels de delocalisatie van een deel van de door de FGP Brussel gevoerde strafrechtelijk onderzoeken naar terrorisme. Bepaalde onderzoeks daden, zoals het beluisteren van opgenomen (tele)communicatie en het opstellen van een proces-verbaal met de selectie van de relevant geachte gegevens, werd aldus als het ware uitbesteed aan een andere FGP. Ook dit was echter geen succes. Enerzijds rezen er immers coördinatieproblemen, terwijl anderzijds de aangezochte FGP's onvoldoende affiniteit met het onderzoek hadden.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> J. DELMULLE, Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen, september 2016, 9; Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 3.

<sup>95</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 3.

52. La commission d'enquête souligne que le parquet fédéral a entrepris une série de tentatives afin d'optimiser le système de l'HYCAP judiciaire et qu'à cet effet, il s'est à plusieurs reprises adressé au directeur général de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale. Ce dernier n'a pris une initiative qu'en 2010, alors que les problèmes étaient déjà connus depuis longtemps. Le 19 juillet 2010, il a émis une directive policière en vue d'optimiser l'engagement de l'HYCAP dans les enquêtes en matière de terrorisme. Cette directive prévoyait, entre autres, la création d'un réseau de 196 enquêteurs spécialisés en matière de terrorisme, répartis sur toutes les PJF du pays. La directive indiquait aussi de manière détaillée comment la capacité réservée au parquet fédéral pourrait être utilisée de manière efficace à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2010 dans les enquêtes de terrorisme. Dès 2012, il s'est cependant avéré que cette directive policière donnait peu de résultats et ne fonctionnait guère en pratique. En 2012, le ministre de l'Intérieur a aussi partiellement répondu à la demande de renforcement de la PJF de Bruxelles. Ce problème n'a toutefois pas été totalement résolu. C'est ainsi que le procureur fédéral devait négocier avec les directeurs judiciaires, qui se montraient généralement peu coopératifs et ne mettaient qu'un nombre extrêmement limité d'enquêteurs à la disposition du parquet fédéral – et encore, moyennant de nombreuses insistances de la part de ce dernier. À cela s'ajoute le fait que peu d'enquêteurs étaient disposés à renforcer la PJF de Bruxelles. Les candidats qui l'étaient ne se sont en outre pas révélés être les enquêteurs les plus énergiques, les plus expérimentés et les plus spécialisés.<sup>94</sup>

53. Lorsqu'il est apparu clairement que le réseau de 196 enquêteurs spécialisés dans le terrorisme ne permettait pas de résoudre le problème de capacité, on s'est efforcé de résoudre celui-ci par une délocalisation d'une partie des enquêtes pénales en matière de terrorisme menées par la PJF de Bruxelles. Certains devoirs d'enquête, comme l'écoute de (télé)communications enregistrées et l'établissement d'un procès-verbal contenant les données considérées comme pertinentes, ont donc été véritablement déléguées à une autre PJF. Cette solution n'a cependant pas non plus été couronnée de succès. D'une part, des problèmes de coordination se sont posés et, d'autre part, les PJF sollicitées ont manifesté un manque d'affinité avec l'enquête.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> J. DELMULLE, Note à l'attention de la commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes, septembre 2016, 9; Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 3.

<sup>95</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 3.

#### VI.4.2.3. De ontwikkeling van een “Plan M”

54. Naar aanleiding van de aanslagen te Parijs werd door de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie een richtlijn tot vaststelling van een plan voor de mobilisatie van personeel – het zogenaamde “Plan M” – uitgevaardigd. Dit plan, dat reeds van kracht was op 22 maart 2016, moet toelaten om zeer snel het nodige politiepersoneel ter beschikking te stellen in geval België wordt geconfronteerd met terroristische aanslagen op meerdere plaatsen.<sup>96</sup> Directeur-generaal Fontaine wees erop dat het bedoeling is om aan het Plan M ook een Plan logistiek (Plan L) en een Plan F (Forensic) te koppelen.<sup>97</sup>

55. De onderzoekscommissie waardeert dit initiatief, dat terecht in de vorm van een bindende richtlijn werd genomen en aldus een afwijking vormt op het hoger beschreven consensusmodel (*supra*, VI.2.). Dit neemt echter niet weg dat het gaat om een ad hoc-plan, dat specifiek toegespitst is op de bijzondere situatie van terroristische aanslagen op meerdere locaties. Het plan biedt dus geen structurele oplossing voor het gebrek aan onderzoekcapaciteit van het federaal parket.

#### VI.4.2.4. Vijf gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies

56. Sinds de inwerkingtreding van de wet van 26 maart 2014<sup>98</sup> dient het federaal parket zijn vorderingen tot het uitvoeren van onderzoeksdaden met betrekking tot terroristische misdrijven te richten aan één van de vijf in de bestrijding van terrorisme gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies van de federale politie. Het gaat om de FGP's van Antwerpen, Brussel, Charleroi/Bergen, Oost-Vlaanderen en Luik. Een na overleg in de Ministerraad vastgesteld Koninklijk besluit kan de nadere regels bepalen inzake de coördinatie, de leiding en de inzet van effectieven.<sup>99</sup> Tot op heden werd evenwel geen dergelijk besluit uitgevaardigd.

57. De noodzaak aan deze specialisatie vloeit voort uit de eigen aard van het strafrechtelijk onderzoek naar terroristische misdrijven. Waar bij het onderzoek naar zware of georganiseerde criminaliteit doorgaans materiële bewijselementen zoals wapens, drugs of gestolen goederen worden aangetroffen, is dit in het domein

<sup>96</sup> Zie Hoorzitting met de heer Claude Fontaine, directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, 14 december 2016, 3-7.

<sup>97</sup> Antwoord van de directeur-generaal van de Algemene directie van de gerechtelijke politie (DGJ) op de vragen gesteld door de Parlementaire onderzoekscommissie “Terroristische aanslagen”, vraag 3, bladzijde 3.

<sup>98</sup> Wet van 26 maart 2014 houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten, *B.S.* 31 maart 2014.

<sup>99</sup> Art. 105, § 10, van de wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

#### VI.4.2.3. Le développement d'un “Plan M”

54. À la suite des attentats de Paris, le directeur général de la Direction générale de la police judiciaire a émis une directive établissant un plan de mobilisation du personnel, le “Plan M”. Ce plan, qui était déjà en vigueur le 22 mars 2016, doit permettre de mettre très rapidement à disposition le personnel policier nécessaire si la Belgique est confrontée à des attentats terroristes perpétrés à plusieurs endroits.<sup>96</sup> Le directeur général, M. Fontaine, a souligné que l'objectif est d'associer également un Plan logistique (Plan L) et un Plan F (Forensic) au plan M.<sup>97</sup>

55. La commission d'enquête apprécie cette initiative, qui a été prise à juste titre sous la forme d'une directive obligatoire et s'écarte ainsi du modèle consensuel décrit ci-dessus (*supra*, VI.2.). Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un plan ad hoc, qui se focalise spécifiquement sur la situation particulière d'attentats terroristes perpétrés à plusieurs endroits. Le plan n'offre donc pas une solution structurelle au manque de capacité de recherche auquel est confronté le parquet fédéral.

#### VI.4.2.4. Les cinq directions judiciaires déconcentrées spécialisées

56. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 mars 2014<sup>98</sup>, le parquet fédéral doit adresser ses demandes de devoirs d'enquête concernant des infractions terroristes à l'une des cinq directions judiciaires déconcentrées spécialisées dans la lutte contre le terrorisme de la police fédérale. Il s'agit des PJF d'Anvers, de Bruxelles, de Charleroi/Mons, de Flandre orientale et de Liège. Un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres peut fixer les modalités en matière de coordination, de direction et d'engagement d'effectifs.<sup>99</sup> À ce jour, cet arrêté n'a cependant pas encore été pris.

57. La nécessité de cette spécialisation découle de la nature spécifique de l'enquête pénale relative aux infractions terroristes. Alors que, dans le cadre de l'enquête relative à la criminalité grave ou organisée, des éléments de preuve matériels tels que des armes, de la drogue ou des biens volés sont découverts, c'est

<sup>96</sup> Voir Audition de M. Claude Fontaine, directeur général de la police judiciaire fédérale, 14 décembre 2016, 3-7.

<sup>97</sup> Réponse du directeur général de la Direction générale de la police judiciaire (DGJ) aux questions posées par la commission d'enquête parlementaire “Attentats terroristes”, question 3, page 3.

<sup>98</sup> Loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimisation des services de police, *Moniteur belge* 31 mars 2014.

<sup>99</sup> Art. 105, § 10, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

van het terrorisme vaak niet het geval. Daarenboven vereist het strafrechtelijk onderzoek van terroristische misdrijven een bijzondere know-how inzake de samenwerking met de inlichtingendiensten en het werken met geclassificeerde informatie, het raakvlak tussen terrorisme en het internationaal humanitair recht en de afstemming met de bestuurlijke overheden.<sup>100</sup> Hierbij moet wel worden benadrukt dat de 5 gespecialiseerde FGP's niet exclusief belast zijn met de opsporing van terrorisme, doch ook instaan voor de opsporing van andere misdrijven. Naar gelang van het geval, treden zij daarbij op in opdracht van het federaal parket, een lokaal parket of een onderzoeksrechter. De werklust inzake terrorismeonderzoeken is overigens ook ongelijk verdeeld. Het merendeel van deze onderzoeken wordt immers uitgevoerd door de FGP van Brussel<sup>101</sup>, die – zoals verder zal blijken – te kampen heeft met een ernstige overbelasting.

58. Uit de hoorzittingen is gebleken dat er tussen deze vijf FGP's verschillen bestaan op het vlak van onderzoekscultuur en –strategie, de uitbouw van een informatiepositie en het delen van informatie. Zo wordt bijvoorbeeld de informantwerking niet op uniforme wijze toegepast. Informatie afkomstig van informanten wordt aldus op onderscheiden manieren aan de onderzoekers ter beschikking gesteld. Daarenboven blijkt het in de praktijk voor te komen dat eenzelfde terroristische groepering door onderscheiden gerechtelijke directies op verschillende wijze wordt gekarakteriseerd en gecontextualiseerd, wat onder meer tot netelige discussies leidt bij de behandeling van zaken voor het vonnisgerecht. Mede als gevolg van het onvoldoende daadkrachtig functioneren van DJSOC/Terro blijken er overigens coördinatieproblemen te bestaan bij de samenwerking met buitenlandse politiediensten. Dit kwam onder meer tot uiting bij de door het Amerikaanse FBI verstrekte informatie inzake Syrië, waarbij werd vastgesteld dat deze informatie gelijktijdig werd gedeeld met de verschillende FGP's en met DJSOC/Terro. Het federaal parket moet dan ook wekelijks coördinatievergaderingen met de 5 FGP's organiseren, zodat gewaarborgd kan worden dat de informatie onderling circuleert en dat elke gerechtelijke directie weet waarmee een andere gerechtelijke directie bezig is.<sup>102</sup>

59. Hoewel het federaal parket de afgelopen jaren gepoogd heeft om de onderzoeksstrategieën en de

rarement le cas dans le domaine du terrorisme. En outre, l'enquête pénale relative aux infractions terroristes exige un savoir-faire particulier en termes de coopération avec les services de renseignement et de gestion des informations classifiées, d'interface entre le terrorisme et le droit humanitaire international et de concertation avec les autorités administratives.<sup>100</sup> À cet égard, il convient toutefois de souligner que les cinq PJF spécialisées ne sont pas exclusivement chargées de la détection du terrorisme, mais assurent également la détection d'autres infractions. Selon le cas, elles interviennent dans ce cadre à la demande du parquet fédéral, d'un parquet local ou d'un juge d'instruction. Par ailleurs, la charge de travail en matière d'enquêtes terroristes est également répartie de manière inégale. La majorité de ces enquêtes sont en effet menées par la PJF de Bruxelles<sup>101</sup>, qui – comme il apparaîtra ultérieurement – est confrontée à une grave surcharge.

58. Il est ressorti des auditions qu'il existe des différences entre ces cinq PJF en termes de culture et de stratégie d'investigation, de développement de la position d'information et de partage de l'information. C'est ainsi par exemple que le recours aux indicateurs n'est pas appliqué de manière uniforme. Les informations provenant d'indicateurs sont ainsi mises à la disposition des enquêteurs de manières distinctes. En outre, il arrive en pratique qu'un même groupement terroriste soit caractérisé et contextualisé de manière différente par des directions judiciaires distinctes, ce qui conduit notamment à des discussions épineuses lors du traitement des dossiers devant la juridiction de jugement. Il apparaît en outre qu'il existe des problèmes de coordination dans le cadre de la coopération avec les services de police étrangers, en raison notamment du volontarisme insuffisant de la DJSOC/Terro. Cela s'est manifesté notamment dans le cas des informations fournies par le FBI américain concernant la Syrie, où il a été constaté que ces informations ont été partagées simultanément avec les différentes PJF et la DJSOC/Terro. Le parquet fédéral doit dès lors organiser chaque semaine des réunions de coordination avec les cinq PJF, afin de pouvoir garantir que les informations circulent et que chaque direction judiciaire sache de quoi s'occupe une autre direction judiciaire.<sup>102</sup>

59. Bien que le parquet fédéral ait tenté, ces dernières années, d'harmoniser les stratégies de recherche et la

<sup>100</sup> J. DELMULLE, Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen, september 2016, 15-16.

<sup>101</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 7.

<sup>102</sup> J. DELMULLE, Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen, september 2016, 15; Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 28 september 2016, 10-11.

<sup>100</sup> J. DELMULLE, Note à l'attention de la commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes, septembre 2016, 15-16.

<sup>101</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général à la cour d'appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 7.

<sup>102</sup> J. DELMULLE, Note à l'attention de la commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes, septembre 2016, 15; Audition de M. Johan Delmulle, procureur général à la cour d'appel de Bruxelles, 28 septembre 2016, 10-11.

-cultuur van de vijf gespecialiseerde FGP's op elkaar af te stemmen – onder meer via het werken met een-vormige “kader processen-verbaal” – blijkt dit in de praktijk onvoldoende resultaat te hebben gehad. De onderzoekers, hierin gesteund door de onderzoekers, bleken immers niet overtuigd te zijn van een meer uniforme aanpak.<sup>103</sup>

60. Niettegenstaande er verschillende varianten en domeinen van terrorisme zijn, wordt deze differentiatie niet doorgetrokken naar de politionele organisatie. Tussen de vijf gespecialiseerde gerechtelijke directies is er tot nog toe immers weinig of geen onderlinge taakverdeling. In dat verband meent procureur-generaal Delmulle dat een “landelijke specialisatie” overwogen kan worden, waarbij elk van de betrokken gerechtelijke directies zich zou kunnen specialiseren in de opsporing van nader omschreven vormen van terrorisme.<sup>104</sup>

61. Daarnaast heeft de onderzoekscommissie vastgesteld dat de uitwisseling van informatie en de onderlinge coördinatie tussen de vijf gespecialiseerde gerechtelijke directies in de praktijk onvoldoende gewaarborgd is. Waar de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie, zoals hoger werd aangegeven, wettelijk verantwoordelijk is voor de operationele coördinatie, de controle en de ondersteuning van de gedecentraliseerde gerechtelijke directies<sup>105</sup>, blijkt het federaal parket sinds jaar en dag coördinerend te moeten optreden.<sup>106</sup> De onderzoekscommissie benadrukt dat dit niet tot de wettelijke opdrachten van het federaal parket behoort. Overeenkomstig artikel 144*sexies* Ger.W. is het federaal parket weliswaar belast met de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering, doch hierbij gaat het in wezen om het coördineren tussen verscheidene lokale parketten. Coördinatie tussen eenheden van de federale politie is derhalve in eerste orde een politionele verantwoordelijkheid.

62. Bovenstaande problemen werden inmiddels ook erkend door de vijf betrokken gerechtelijke directeurs. In september 2015 sloten zij een Protocolakkoord af inzake de strijd tegen het terrorisme, dat werd bekrachtigd door de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie, weze het met de toevoeging: “sans préjudice pour l'exécution du modèle de fonctionnement DGJ”. In dit akkoord wordt onder meer bepaald dat de gerechtelijke directeurs van Antwerpen, Oost-Vlaanderen, Charleroi en Luik zich ertoe verbinden om

culture des cinq PJF spécialisées – notamment en utilisant des “procès-verbaux standardisés” –, les résultats ont été insuffisants en pratique. En effet, il est apparu que les enquêteurs, appuyés, sur ce plan, par les juges d'instruction, n'étaient pas convaincus de l'utilité d'une approche plus uniforme.<sup>103</sup>

60. Bien qu'il existe plusieurs formes de terrorisme et plusieurs secteurs dans ce domaine, cette différenciation ne se s'étend pas à l'organisation de la police. Jusqu'à présent, en effet, les tâches ne sont guère ou ne sont pas réparties entre les cinq directions judiciaires spécialisées. Sur ce point, le procureur général Delmulle estime qu'une proposition de “spécialisation nationale” peut être envisagée. Dans cette optique, chacune des directions judiciaires pourrait se spécialiser dans la détection de formes de terrorisme spécifiquement définies.<sup>104</sup>

61. En outre, la commission d'enquête constate que l'échange d'informations et la coordination entre les cinq directions judiciaires spécialisées sont insuffisamment garantis en pratique. Tandis que le directeur général de la direction générale de la police judiciaire est, comme indiqué précédemment, légalement responsable de la coordination opérationnelle, du contrôle et de l'appui des directions judiciaires décentralisées<sup>105</sup>, il apparaît que le parquet fédéral doit assurer la coordination depuis de nombreuses années.<sup>106</sup> La commission d'enquête parlementaire souligne qu'il ne s'agit pas de l'une des missions légales du parquet fédéral. Aux termes de l'article 144*sexies* du Code judiciaire, le parquet fédéral est certes chargé de la coordination de l'exercice de l'action publique mais, en l'espèce, il s'agit essentiellement d'assurer la coordination entre plusieurs parquets locaux. La coordination entre les unités de la police fédérale est donc d'abord une responsabilité de la police.

62. Dans l'intervalle, les problèmes exposés ci-dessus ont également été reconnus par les cinq directeurs judiciaires concernés. En septembre 2015, les intéressés ont conclu un protocole d'accord sur la lutte contre le terrorisme qui a été confirmé par le directeur général de la Direction générale de la police judiciaire, fût-ce avec l'ajout suivant: “sans préjudice pour l'exécution du modèle de fonctionnement DGJ”. Cet accord dispose notamment que les directeurs judiciaires d'Anvers, de Flandre orientale, de Charleroi et de Liège s'engagent

<sup>103</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 13-14.

<sup>104</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 28 september 2016, 12.

<sup>105</sup> Art. 102, tweede lid, 3° van de wet van 7 december 1998.

<sup>106</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 7.

<sup>103</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 13-14.

<sup>104</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, 28 septembre 2016, 12.

<sup>105</sup> Art. 102, alinéa 2, 3°, de la loi du 7 décembre 1998.

<sup>106</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 7.

binnen hun FGP een ILP-cel uit te bouwen, naar het model van de binnen de eenheid antiterrorisme van de FGP Brussel sinds meerdere jaren operationele ILP-cel. Aldus wordt beoogd om de inzake terrorisme ontvangen informatie te contextualiseren en juist in te schatten en om de door het federaal parket en OCAD gevraagde contextnota's op uniforme wijze te genereren. Daarnaast zouden de vijf FGP's zodoende op een geijkte manier moeten kunnen samenwerken. In dat perspectief werd binnen elk van deze gedeconcentreerde gerechtelijke directies ook een uniek invalspunt voor informatie inzake terrorisme ingesteld en werden afspraken gemaakt met betrekking tot de voeding van de Algemene Nationale Gegevensbank enerzijds en de informantwerking anderzijds. In het Protocolakkoord wordt uitdrukkelijk gesteld dat de afspraken het voorwerp uitmaken van een regelmatige evaluatie. De onderzoekscommissie dringt erop aan dat deze evaluatie spoedig wordt doorgevoerd. Zij stelt vast dat de in het vooruitzicht gestelde ILP-cellen weliswaar reeds operationeel zijn, doch dat zij nog steeds niet onderling verbonden zijn, zodat er derhalve nog geen sprake is van een uniek informatieplatform.

63. Tot slot wijst de onderzoekscommissie erop dat de creatie van vijf gespecialiseerde FGP's onbedoeld tot een zeker onevenwicht in de gerechtelijke pijler zou kunnen leiden. De door de regering vrijgemaakte bijkomende financiële middelen voor terrorismebestrijding zijn immers logischerwijze in hoofdzaak aan deze vijf FGP's toegekend, waarbij 120 bijkomende mensen aangeworven werden. De commissaris-generaal gaf ter zake aan dat dit tot een negatieve perceptie heeft geleid bij de gerechtelijke directies van de middelgrote en kleine arrondissementen, die eveneens een rol te vervullen hebben bij de bestrijding van terrorisme (*infra*, VI.4.4.).<sup>107</sup>

64. In wat volgt, wordt uitgebreid ingegaan op de onderzoeksafdeling terrorisme binnen de FGP Brussel. De onderzoekscommissie heeft daarnaast ook de nodige informatie ingewonnen met betrekking tot de vier andere gespecialiseerde FGP's. Daaruit blijkt dat elk van deze FGP's een specifieke sectie of afdeling terrorisme heeft, die strafrechtelijke onderzoeken inzake terrorisme voert voor zowel het federaal parket als het parket van eerste aanleg uit het arrondissement. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de financiering van het terrorisme. Elke FGP bepaalt vrij hoe de sectie terrorisme wordt gestructureerd en hoe deze sectie zich verhoudt tot de andere secties binnen de FGP. Zo beschikt bijvoorbeeld de FGP Antwerpen binnen de afdeling terrorisme over een specifiek team dat instaat voor de beeldvorming en

à développer une cellule ILP au sein de leur PJF, sur le modèle de celle qui est opérationnelle depuis plusieurs années au sein de l'unité antiterroriste de la PJF de Bruxelles, de manière à contextualiser les informations reçues en matière de terrorisme, à les évaluer correctement et à générer de manière uniforme les notes contextuelles demandées par le parquet fédéral et l'OCAM. Ce faisant, les cinq PJF devraient en outre pouvoir collaborer de manière adéquate. Dans cette perspective, un point de contact unique a également été créé au sein de chacune de ces directions judiciaires déconcentrées pour les informations en matière de terrorisme, et des accords ont été conclus à propos de l'alimentation de la Banque de données nationale générale, d'une part, et du recours à des indicateurs, d'autre part. Il est expressément prévu, dans ledit protocole d'accord, que les accords doivent faire l'objet d'une évaluation régulière. La commission d'enquête insiste pour que cette évaluation soit réalisée rapidement. Elle constate que les cellules ILP prévues sont certes déjà opérationnelles, mais qu'elles ne sont toujours pas interconnectées, si bien qu'on ne dispose par conséquent pas encore d'une plateforme d'information unique.

63. Enfin, la commission d'enquête signale que la création de cinq PJF spécialisées pourrait involontairement causer un certain déséquilibre dans le pilier judiciaire. Logiquement, les moyens financiers supplémentaires libérés par le gouvernement pour la lutte contre le terrorisme ont en effet principalement été attribués à ces cinq PJF, pour lesquelles 120 personnes supplémentaires ont été recrutées. La commissaire générale a déclaré, à ce sujet, que cette situation a été mal perçue dans les directions judiciaires des arrondissements de taille moyenne et de petite taille qui participent également à la lutte contre le terrorisme (*infra*, VI.4.4.).<sup>107</sup>

64. Dans les paragraphes suivants, il sera largement question de la division de recherche "terrorisme" au sein de la PJF Bruxelles. La commission d'enquête a également recueilli les informations nécessaires concernant les quatre autres PJF spécialisées. Il en ressort que chacune d'entre elles possède une section, ou division, spécifiquement dédiée au terrorisme, qui mène des enquêtes pénales en la matière, tant à la demande du parquet fédéral que du parquet de première instance de l'arrondissement. Dans ce cadre, le financement du terrorisme y est également examiné. Chaque PJF définit librement la structure de cette section et ses rapports aux autres sections au sein de la PJF. C'est ainsi qu'à la PJF Anvers, par exemple, la division terrorisme dispose d'une équipe spécifique chargée de l'image et

<sup>107</sup> Antwoord commissaris-generaal De Bolle op de door de parlementaire onderzoekscommissie gestelde vragen, 31 augustus 2016, 33.

<sup>107</sup> Réponse de Mme De Bolle, commissaire générale, aux questions posées par la commission d'enquête parlementaire, 31 août 2016, 33.

dat zich hoofdzakelijk richt op het “in kaart brengen van het terrein”. Met betrekking tot de strafrechtelijke onderzoeken wordt in deze FGP een onderscheid gemaakt tussen het team “*High threats*”, dat dossiers behandelt die een directe dreiging inhouden voor de samenleving en dus prioritaire aandacht vereisen enerzijds en een team “*Low treats*”, dat eerder focust op dossiers die weliswaar onderzocht moeten worden, doch waar niet meteen sprake is van een directe dreiging, anderzijds. Deze benadering kadert in een verantwoorde prioritering van de strafrechtelijke onderzoeken. De Division d’enquête antiterrorisme van de FGP Luik beschikt dan weer over een specifieke sectie die belast is met gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke politie, wat met het oog op een geïntegreerde aanpak van terrorisme een belangrijke meerwaarde biedt.

65. De grootte van de terrorismesecties van de vier FGP’s varieert aanzienlijk. Zo beschikt de sectie terrorisme binnen de FGP Oost-Vlaanderen over 19 onderzoekers, terwijl de Division d’enquête antiterrorisme van de FGP Luik uit 41 operationele leden bestaat, die verdeeld zijn over twee sites (Luik en Verviers). De FGP Antwerpen voorziet voor zijn sectie terrorisme eveneens een theoretische getalsterkte van 41 FTE, doch dit kader is thans niet volledig ingevuld. Verder stelt de onderzoekscommissie vast dat elk van de vier FGP’s geconfronteerd wordt met een stijgende werklust inzake terrorisme-onderzoeken. Als gevolg hiervan kan minder aandacht dan wenselijk is worden besteed aan het onderzoek van andere criminaliteitsfenomenen.

#### VI.4.3. *De onderzoeksafdeling terrorisme (OA3) van de FGP Brussel*

##### VI.4.3.1. *Prioriteitenstelling als gevolg van een gebrek aan capaciteit*

66. Gezien het gebrek aan politionele onderzoekscapaciteit heeft het federaal parket met name ten aanzien van de federale gerechtelijke politie van Brussel prioriteiten in de behandeling van terrorismedossiers ontwikkeld. Sinds 2009 worden de door de FGP Brussel/OA3 te behandelen terrorismeonderzoeken aldus ingedeeld in vier categorieën.<sup>108</sup> Dossiers van categorie I worden als dringend én prioritair beschouwd. Zij primeren op alle andere dossiers en worden zonder verwijl behandeld met een maximale inzet van middelen. Het gaat om dossiers waarbij er onmiddellijke risico’s zijn voor

<sup>108</sup> J. DELMULLE, Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen, september 2016, 9; Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 9-10. De vier categorieën worden omstandig toegelicht in de jaarverslagen van het federaal parket. Voor de meest recente beschikbare versie, zie het Jaarverslag van het federaal parket 2014, 214-215.

qui se focalise essentiellement sur la “cartographie du terrain”. En ce qui concerne les enquêtes pénales, une distinction y est opérée entre, d’une part, l’équipe “*High threats*”, qui traite les dossiers comportant une menace directe pour la société et exigeant donc une attention prioritaire et, d’autre part, l’équipe “*Low treats*”, qui se concentre plutôt sur des dossiers qui doivent certes être examinées, mais qui n’impliquent pas d’emblée une menace directe. Cette approche s’inscrit dans le cadre d’une priorisation responsable des enquêtes pénales. La Division d’enquête antiterrorisme de la PJF Liège dispose, quant à elle, d’une section spécifique chargée de missions spécialisées de la police intégrée, ce qui apporte une plus-value majeure dans une perspective d’approche intégrée.

65. La taille des sections antiterrorisme des quatre PJF varie considérablement. Ainsi, la section antiterrorisme de la PJF Flandre orientale dispose de 19 enquêteurs, alors que la division d’enquête antiterrorisme de la PJF Liège compte 41 membres opérationnels, répartis sur deux sites (Liège et Verviers). La PJF Anvers prévoit également, pour sa section antiterrorisme, un effectif théorique de 41 ETP, bien que ce cadre ne soit pas totalement pourvu aujourd’hui. La commission d’enquête constate en outre que chacune des quatre PJF est confrontée à une charge de travail accrue en matière d’enquêtes sur le terrorisme. De ce fait, elles sont contraintes de faire passer l’instruction d’autres phénomènes de criminalité au second plan.

#### VI.4.3. *La division de recherche “terrorisme” (DR3) de la PJF de Bruxelles*

##### VI.4.3.1. *Fixation de priorités en conséquence d’un manque de capacité*

66. En raison du manque de capacité de recherche policière, le parquet fédéral a établi des priorités dans le traitement des dossiers de terrorisme, notamment pour la police judiciaire fédérale de Bruxelles. Depuis 2009, les enquêtes relatives au terrorisme que doit traiter la PJF Bruxelles/DR3 sont classées en quatre catégories.<sup>108</sup> Les dossiers de catégorie I sont considérés comme urgents et prioritaires. Ils priment tous les autres dossiers et sont traités sans délai avec un déploiement maximal de moyens. Il s’agit de dossiers dans lesquels il est question de risques immédiats pour

<sup>108</sup> J. DELMULLE, Note à l’attention de la commission d’enquête parlementaire Attentats terroristes, septembre 2016, 9; audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, sur la politique de poursuite en matière de terrorisme. 21 septembre 2016, 9-10. Les quatre catégories sont expliquées de manière circonstanciée dans les rapports annuels du parquet fédéral. Pour la version disponible la plus récente, voir le Rapport annuel du parquet fédéral 2014, 214-215.



de fysieke integriteit van een persoon, de bevolking of de instellingen; en dit zowel in België als in het buitenland. Daarnaast betreft het dossiers waarin verdachten aangehouden werden. Onder categorie II ressorteren de dringende dossiers, waarin dagelijks gewerkt moet worden. Dit zijn dossiers waarin er aangehouden waren (die inmiddels in vrijheid werden gesteld). Ook gaat het om onderzoeken waarin het aannemelijk is dat resultaten kunnen worden geboekt en dat de verdachten, in de regel na verwijzing door het onderzoeksgerecht, voor de vonnisrechter gebracht zullen kunnen worden. Verder omvat deze categorie de strafdossiers met een impact op de publieke opinie en de zaken waarin er buitenlandse rechtshulpverzoeken zijn in dossiers met aanhoudingen of waarin er buitenlandse verzoeken tot uitlevering of overlevering zijn.<sup>109</sup> De zogenaamde “gewone” dossiers, waarin zo regelmatig mogelijk wordt gewerkt, vormen categorie III. Het gaat om zaken die niet met zekerheid succesvol afgesloten kunnen worden; en waarbij dus een sepot of een buitenvervolginstelling verwacht kan worden. Tot deze categorie behoren ook de buitenlandse rechtshulpverzoeken in dossiers zonder aanhoudingen. Tot slot zijn er de “restdossiers”, die als categorie 4 bestempeld worden. Hierin wordt alleen gewerkt als er capaciteit is. Het gaat onder meer om dossiers waarin met zekerheid gesteld kan worden dat zij zullen leiden tot een sepot of een buitenvervolginstelling.

67. Hoewel de onderzoekscommissie begrip heeft voor de noodwendigheden die ten grondslag liggen aan deze werkwijze, acht zij de huidige situatie om meerdere redenen onaanvaardbaar. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de prioritering van terrorisme-onderzoeken weliswaar steunt op een aantal criteria, doch dat er geen sprake is van een gedegen afweging, waarbij centrale onderzoekskeuzes worden gemaakt op grond van een maximum aan gegenereerde informatie. Procureur-generaal Delmulle erkende overigens dat de prioriteitenstelling op een meer onderbouwde wijze zou moeten geschieden.<sup>110</sup>

68. Ten tweede stelt de onderzoekscommissie vast dat de huidige werkwijze ertoe leidt dat de FGP Brussel/OA3, mede als gevolg van een capaciteitstekort, bepaalde aan een terroristische dreiging of activiteit gelinkte politionele of gerechtelijke informatie slechts laattijdig, onvoldoende of in het slechtste geval niet

l'intégrité physique d'une personne ou de la population ou pour des institutions, que ce soit en Belgique ou à l'étranger. Il s'agit en outre de dossiers dans le cadre desquels des suspects ont été arrêtés. La catégorie II comprend les dossiers urgents qui nécessitent un travail quotidien et dans le cadre desquels des personnes ont été arrêtées (et remises entretemps en liberté). Il s'agit par ailleurs d'enquêtes dont on peut attendre qu'elles produiront des résultats et dans le cadre desquelles des suspects pourront sans doute être présentés devant la juridiction de jugement, généralement après renvoi par la juridiction d'instruction. Cette catégorie comprend en outre les dossiers pénaux ayant un impact sur l'opinion publique, ainsi que les affaires comportant des demandes d'entraide judiciaire étrangères liées à des arrestations ou qui comportent des demandes d'extradition ou de remise émanant de pays étrangers.<sup>109</sup> Les dossiers dits “ordinaires”, auxquels la police travaille le plus régulièrement possible, constituent la catégorie III. Il s'agit de dossiers dont on n'est pas sûr qu'ils pourront être menés à bonne fin et pour lesquels on prévoit un classement sans suite ou un non-lieu. Les demandes d'entraide judiciaire étrangères relatives à des dossiers ne comportant pas d'arrestations font également partie de cette catégorie. Et, enfin, il y a la catégorie IV, qui englobe les dossiers “restants”. La police ne travaille sur ces dossiers que lorsque des capacités suffisantes sont disponibles. Il s'agit notamment de dossiers dont on peut affirmer avec certitude qu'ils aboutiront à un classement sans suite ou à un non-lieu.

67. Bien que la commission d'enquête comprenne les nécessités qui sont à la base de cette méthode, elle juge la situation actuelle inadmissible pour plusieurs raisons. Premièrement, il convient de souligner que la priorisation des enquêtes en matière de terrorisme repose certes sur une série de critères, mais qu'il n'existe pas de pondération adéquate, si bien que des choix d'investigation essentiels s'opèrent en fonction d'un maximum d'informations générées. Le procureur général Delmulle a d'ailleurs reconnu que les priorités devraient être fixées de manière plus étayée.<sup>110</sup>

68. Deuxièmement, la commission d'enquête constate que la méthode actuelle a pour conséquence que la PJF Bruxelles/DR3 ne peut, en raison, notamment, d'un manque de capacité, soit pas à temps, soit pas suffisamment, voire, dans le pire des cas, pas du tout exploiter certaines informations policières ou

<sup>109</sup> In uitzonderlijke gevallen kan de federale procureur een dossier van categorie II overhevelen naar categorie I, bijvoorbeeld omdat dit kadert in een projectmatige aanpak.

<sup>110</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 4.

<sup>109</sup> Dans ces cas exceptionnels, le procureur fédéral peut faire passer un dossier de la catégorie II à la catégorie I, par exemple si le transfert se justifie dans le cadre d'une approche par projet.

<sup>110</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général à la cour d'appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 4.

kan exploiteren.<sup>111</sup> Het spreekt voor zich dat dit ernstige veiligheidsrisico's inhoudt.

69. In de derde plaats is gebleken dat de gerechtelijke directeur van Brussel genoodzaakt was om sommige vorderingen van de federale procureur in terrorismedossiers, omwille van capaciteitsproblemen, onuitgevoerd terug te sturen. In dergelijke gevallen vraagt de federale procureur aan de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie dat de uitvoering van de betrokken vordering wordt toevertrouwd aan één van de vier andere gespecialiseerde FGP's. Procureur-generaal Delmulle wees er echter op dat inmiddels signalen worden opgevangen dat ook deze eenheden onvoldoende rechnercapaciteit (dreigen te) hebben om de vorderingen uit te voeren en dat zij deze derhalve eveneens onuitgevoerd zullen terugsturen.<sup>112</sup> Het college van procureurs-generaal stuurde hieromtrent op 2 juni 2016 een brief aan de genoemde directeur-generaal, waarbij een gedetailleerd overzicht werd gevraagd van de onderzoekscapaciteit die in elk van de vijf gespecialiseerde FGP's – op datum van 1 juni 2016 – in federale en lokale terrorismeonderzoeken wordt ingezet, alsmede van de objectieve criteria op basis waarvan wordt beslist een vordering van de federale procureur in een bepaald terrorisme-onderzoek niet uit te voeren en het dossier terug te sturen. De onderzoekscommissie stelt in dit verband met verwondering vast dat het college van procureurs-generaal eind september 2016 nog steeds geen antwoord op deze brief had ontvangen.<sup>113</sup> Op 20 oktober 2016 schreef de voorzitter van het college van procureurs-generaal dan ook een nieuwe brief, waarin nogmaals werd gewezen op het probleem dat de FGP Brussel bepaalde vorderingen van de federale procureur niet uitvoert en het dossier terug naar het federaal parket stuurt. Ook deze brief werd vooralsnog echter niet beantwoord.

70. Het dient te worden benadrukt dat de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie, op grond van artikel 8/6, derde lid, van de wet op het Politieambt, als hiërarchisch overste van de gedecentraliseerde gerechtelijke directies instaat voor de coördinatie, het verschaffen van de nodige steun en het controleren van de vervulling van de opdrachten verricht ten gevolge van een vordering. Daarenboven moet hij de in dat verband getroffen maatregelen ter kennis brengen van de vorderende gerechtelijke overheden, in casu het

judiciaires liées à une menace ou à une activité terroriste<sup>111</sup>, ce qui implique évidemment de graves risques de sécurité.

69. Troisièmement, il est apparu que le directeur judiciaire de Bruxelles s'était vu contraint, dans des dossiers de terrorisme, de renvoyer certaines réquisitions du procureur fédéral sans les exécuter en raison de problèmes de capacité. Dans ces cas, le procureur fédéral demande au directeur général de la Direction générale de la police judiciaire que l'exécution de la réquisition en question soit confiée à une des quatre autres PJF spécialisées. Le procureur général Delmulle a toutefois souligné que l'on perçoit entre-temps des signaux selon lesquels ces unités disposent (risquent de disposer) également d'une capacité d'investigation insuffisante pour exécuter les réquisitions et que, par conséquent, elles renverront également ces réquisitions sans les exécuter.<sup>112</sup> Le 2 juin 2016, le Collège des procureurs généraux a adressé une lettre à ce sujet au directeur général précité, en demandant un relevé détaillé des capacités d'investigation mobilisées – à la date du 1<sup>er</sup> juin 2016 – dans chacune des cinq PJF spécialisées dans des enquêtes fédérales et locales en matière de terrorisme, ainsi que des critères objectifs sur la base desquels la décision est prise de ne pas exécuter une réquisition du procureur fédéral dans une enquête déterminée liée au terrorisme et de renvoyer le dossier. À cet égard, la commission d'enquête constate avec étonnement que le Collège des procureurs généraux n'avait toujours pas reçu de réponse à cette lettre fin septembre 2016.<sup>113</sup> Le 20 octobre 2016, le président du collège des procureurs généraux a dès lors écrit un nouveau courrier qui mettait à nouveau l'accent sur le problème que la PJF Bruxelles n'exécute pas certaines réquisitions du procureur fédéral et renvoie le dossier au parquet fédéral. Cette lettre n'a pas non plus reçu de réponse jusqu'ici.

70. Il est à souligner qu'en vertu de l'article 8/6, alinéa 3, de la loi sur la fonction de police, le directeur général de la direction générale de la police judiciaire est chargé, en tant que supérieur hiérarchique des directions judiciaires déconcentrées, d'assurer la coordination, d'apporter le soutien nécessaire et de contrôler la réalisation des missions effectuées à la suite d'une réquisition. Il doit en outre porter les mesures prises dans ce cadre à la connaissance des autorités judiciaires requérantes, en l'occurrence le parquet fédéral. C'est dès lors à juste

<sup>111</sup> Zie ook J. DELMULLE, Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen, september 2016, 9.

<sup>112</sup> J. DELMULLE, Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen, september 2016, 12.

<sup>113</sup> J. DELMULLE, Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen, september 2016, 12-13.

<sup>111</sup> Voir également J. DELMULLE, Note à l'attention de la commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes, septembre 2016, 9.

<sup>112</sup> J. DELMULLE, Note à l'attention de la commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes, septembre 2016, 12.

<sup>113</sup> J. DELMULLE, Note à l'attention de la commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes, septembre 2016, 12-13.

federaal parket. Het college van procureurs-generaal wijst er dan ook terecht op dat het aan de directeur-generaal toekomt om de niet-uitgevoerde vorderingen van de federale procureur aan andere FGP's toe te bedelen en erover te waken dat de vorderingen van de federale procureur wel degelijk kunnen en zullen worden uitgevoerd.<sup>114</sup>

71. Het in de vorige alinea's besproken optreden van het college van procureurs-generaal is gesteund op artikel 28ter, § 3, laatste lid, Sv.<sup>115</sup> Wanneer een politiedienst niet het vereiste personeel en de nodige middelen ter beschikking kan stellen van de federale procureur<sup>116</sup>, kan deze laatste het dossier meedelen aan de procureur-generaal, waarbij hij hem inlicht over de toestand. De procureur-generaal kan het dossier voorleggen aan het college van procureurs-generaal "dat de nodige initiatieven neemt". Procureur-generaal Delmulle wees er ter zake echter op dat het "niet echt duidelijk" is welke initiatieven precies kunnen worden genomen.<sup>117</sup> De onderzoekscommissie plaatst hierbij twee belangrijke kanttekeningen.

72. In de eerste plaats beschikt het college van procureurs-generaal volgens de huidige wetgeving niet over de mogelijkheid om de capaciteitsverdeling inzake gerechtelijke politie dwingend te bepalen. Evenmin heeft het college van procureurs-generaal een rechtstreekse impact op de strategie die door de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie wordt uitgetekend.<sup>118</sup> Dit neemt echter niet weg dat het college van procureurs-generaal wel de minister van Justitie kan inlichten, die het probleem vervolgens kan aankaarten bij de minister van Binnenlandse Zaken. Beide ministers leggen immers gezamenlijk de algemene principes vast inzake de organisatie, de werking en het algemeen beheer van de onder hun gezag opererende federale politie.<sup>119</sup> Het is weliswaar de minister van Binnenlandse Zaken die toeziet op het aan de commissaris-generaal toevertrouwde dagelijks beheer van de federale politie, doch artikel 98, § 2, laatste lid van de wet van 7 december 1998 bepaalt uitdrukkelijk dat de minister

titre que le Collège des procureurs généraux souligne qu'il appartient au directeur général de confier les réquisitions non exécutées du procureur fédéral à d'autres PJF et de faire en sorte que ces réquisitions puissent être exécutées et le soient effectivement<sup>114</sup>.

71. L'intervention du Collège des procureurs généraux évoquée dans les alinéas précédents se fonde sur l'article 28ter, § 3, dernier alinéa, du CIC<sup>115</sup>. Lorsqu'un service de police est dans l'incapacité de mettre les effectifs et les moyens nécessaires à la disposition du procureur fédéral<sup>116</sup>, celui-ci peut communiquer le dossier au procureur général en l'informant de la situation. Le procureur général peut soumettre le dossier au Collège des procureurs généraux "qui prend les initiatives qui s'imposent". Le procureur général Delmulle a toutefois fait observer à cet égard qu'il n'apparaissait pas très clairement quelles étaient, au juste, les initiatives qui pouvaient être prises<sup>117</sup>. La commission d'enquête formule à ce sujet deux observations importantes.

72. Tout d'abord, la législation en vigueur ne permet pas au Collège des procureurs généraux de déterminer de façon contraignante la répartition de la capacité de la police judiciaire. En outre, le Collège des procureurs généraux n'exerce aucune influence directe sur la stratégie établie par le directeur général de la Direction générale de la police judiciaire.<sup>118</sup> Cependant, le Collège des procureurs généraux peut informer le ministre de la Justice, qui peut ensuite soumettre ce problème au ministre de l'Intérieur. Ce sont en effet ces deux ministres qui établissent ensemble les principes généraux de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion générale de la police fédérale opérant sous leur autorité.<sup>119</sup> Bien que le ministre de l'Intérieur supervise la gestion quotidienne de la police fédérale confiée au commissaire général, l'article 98, § 2, dernier alinéa, de la loi du 7 décembre 1998 indique explicitement que le ministre de la Justice doit être associé aux dossiers dont le traitement influence directement la direction

<sup>114</sup> J. DELMULLE, Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen, september 2016, 12.

<sup>115</sup> Zie daarnaast ook artikel 56, § 2, Sv., voor wat de onderzoeksrechter betreft.

<sup>116</sup> Artikel 28ter, § 3, laatste lid Sv., spreekt over de procureur des Konings en de arbeidsauditeur en maakt geen melding van de federale procureur. Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden beschikt de federale procureur luidens artikel 47duodecies, § 1, Sv. echter over alle wettelijke bevoegdheden van de procureur des Konings.

<sup>117</sup> J. DELMULLE, Nota ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen, september 2016, 12.

<sup>118</sup> Zie hierover ook de Werknota van de minister van Justitie voor de parlementaire onderzoekscommissie, december 2016, 1.

<sup>119</sup> Art. 98, § 1, van de wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

<sup>114</sup> J. DELMULLE, Note à l'attention de la commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes, septembre 2016, 12.

<sup>115</sup> Voir également l'article 56, § 2, du CIC pour ce qui concerne le juge d'instruction.

<sup>116</sup> L'article 28ter, § 3, dernier alinéa, du CIC parle du procureur du Roi et de l'auditeur du travail et ne mentionne pas le procureur fédéral. Toutefois, dans l'exercice de ses compétences, le procureur fédéral dispose, en vertu de l'article 47duodecies, § 1<sup>er</sup>, du CIC, de tous les pouvoirs que la loi confère au procureur du Roi.

<sup>117</sup> J. DELMULLE, Note à l'attention de la commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes, septembre 2016, 12.

<sup>118</sup> Voir, à ce propos, la Note de travail du ministre de la Justice destinée à la commission d'enquête parlementaire, décembre 2016, 1.

<sup>119</sup> Article 98, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

van Justitie moet worden betrokken bij beheersdossiers waarvan de afhandeling een rechtstreekse invloed heeft op de Algemene directie van de gerechtelijke politie, de gedeconcentreerde gerechtelijke directies of het informatiebeheer.<sup>120</sup>

73. In de tweede plaats wijst de onderzoekscommissie erop dat het capaciteitsvraagstuk besproken zou kunnen worden op het Overlegplatform Justipol, dat opgericht werd door de wet van 26 maart 2014 en samengesteld is uit de procureurs-generaal, de federale procureur, de voorzitter van de raad van procureurs des Konings, de commissaris-generaal van de federale politie, de drie directeurs-generaal van de federale politie en de voorzitter en de vice-voorzitter van de Vaste Commissie van de lokale politie of hun afgevaardigden. Dit Overlegplatform Justipol wordt voorgezeten door de voorzitter van het college van procureurs-generaal<sup>121</sup> en is precies belast met onder meer het versterken van de gezamenlijke strategie en de samenwerkingsmodaliteiten tussen de gerechtelijke overheden en de geïntegreerde politie.<sup>122</sup>

#### VI.4.3.2. De “rode dossiers”

74. Het gebrek aan voldoende onderzoekscapaciteit binnen de onderzoeksafdeling terrorisme van de FGP Brussel heeft in 2014 geleid tot de creatie van zogenaamde rode dossiers. Deze categorie, die gehanteerd wordt naast en in aanvulling op de hoger genoemde vier categorieën dossiers, heeft betrekking op dossiers die in opdracht van het federaal parket of een lokaal parket behandeld zouden moeten worden door deze onderzoeksafdeling, maar waarvoor zij geen capaciteit kan vrijmaken en waarin dus geen onderzoeksdaden (kunnen) worden gesteld.

75. De onderzoekscommissie stelt vast dat de federale procureur zeker getracht heeft dit probleem op een aanvaardbare wijze op te lossen, doch hier niet in geslaagd is. In 2014 besliste hij dat de Brusselse rode dossiers zouden worden toebedeeld aan de vier andere gespecialiseerde gerechtelijke directies. In de praktijk bleek echter dat de informatie-uitwisseling tussen de FGP Brussel en de vier andere FGP's onvoldoende soepel verliep, waarbij laatstgenoemden daarenboven onvoldoende kennis van en vertrouwen met het Brussels terrein hadden. In dit perspectief ging de federale procureur begin 2015 in op een voorstel van de

<sup>120</sup> Deze regeling wordt nader geconcretiseerd in het Protocol van 29 december 2000 inzake het gezamenlijk beheer van de federale politie door de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie.

<sup>121</sup> Of, in geval van afwezigheid of verhindering, door een procureur-generaal aangewezen door het college.

<sup>122</sup> Art. 8<sup>quater</sup> van de wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

générale de la police judiciaire, les directions judiciaires déconcentrées ou la gestion de l'information.<sup>120</sup>

73. En second lieu, la commission d'enquête parlementaire souligne que la question de la capacité pourrait être examinée par la plate-forme de concertation Justipol créée par la loi du 26 mars 2014 et composée des procureurs généraux, du procureur fédéral, du président du conseil des procureurs du Roi, du commissaire général de la police fédérale, des trois directeurs généraux de la police fédérale et du président, ainsi que du vice-président de la Commission permanente de la police locale ou de leurs représentants. Cette plate-forme de concertation Justipol, présidée par le président du Collège des procureurs généraux<sup>121</sup>, est précisément chargée, notamment, de renforcer la stratégie commune et les modalités de coopération entre les autorités judiciaires et la police intégrée.<sup>122</sup>

#### VI.4.3.2. Les “dossiers rouges”

74. La capacité de recherche étant insuffisante au sein de la section de recherche terrorisme de la PJF Bruxelles, cette situation a conduit à la création, en 2014, de “dossiers rouges”. Cette catégorie, utilisée en plus et en complément des quatre catégories de dossiers précitées, contient des dossiers qui devraient être traités à la demande du parquet fédéral ou d'un parquet local par cette section de recherche, mais pour lesquels elle ne peut libérer de la capacité et pour lesquels des devoirs d'enquête ne sont donc pas (ou ne peuvent donc pas être) accomplis.

75. La commission d'enquête constate que le procureur fédéral a certainement tenté de résoudre ce problème de façon acceptable, sans toutefois y parvenir. En 2014, ce dernier a décidé que les dossiers rouges bruxellois seraient attribués aux quatre autres directions judiciaires spécialisées. Il est toutefois apparu, en pratique, que l'échange d'informations entre la PJF Bruxelles et les quatre autres PJF manquait de souplesse et que, de plus, ces dernières ne connaissaient pas suffisamment le terrain bruxellois et n'y étaient pas suffisamment familiarisées. Dès lors, le procureur fédéral a donné suite en 2015 à une proposition du

<sup>120</sup> Cette réglementation est précisée par le Protocole du 29 décembre 2000 concernant la gestion commune de la police fédérale par le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice.

<sup>121</sup> Ou, en cas d'absence ou d'empêchement, par un procureur général désigné par le Collège.

<sup>122</sup> Article 8<sup>quater</sup> de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

gerechtelijke directeur van Brussel, dat ertoe strekte om een behandeling van de rode dossiers door de FGP Brussel te waarborgen: hetzij binnen de terreureenheid OA3, hetzij binnen een andere eenheid van deze FGP.<sup>123</sup> Deze toewijzing geschiedt aan de hand van een zogenaamde “contextualisatie”, waarbij wordt nagegaan of er een verband bestaat tussen één van de entiteiten van het rode dossier en één of meer van de dossiers die reeds door OA3 worden behandeld. Indien er een dergelijk verband wordt vastgesteld, zal OA3 het rode dossier verder onderzoeken. Indien dit niet het geval is, wordt het dossier toegewezen aan een andere onderzoeksafdeling. Het federaal parket bleef zich echter vragen stellen bij de wijze waarop OA3 de rode dossiers al dan niet behandelt. Op 23 maart 2015, tijdens de wekelijkse coördinatievergadering inzake terrorisme op het federaal parket, vroeg een federaal magistraat dan ook aan DJSOC/Terro om de andere terrorisme-eenheden samen te roepen, zodat de rode dossiers onder de vijf gespecialiseerde FGP's zouden worden verdeeld. De op de vergadering aanwezige vertegenwoordiger van DJSOC/Terro liet volgens het Vast Comité P evenwel weten “dat zijn hiërarchie zich daartegen verzet”. In een reactie op het rapport van het Vast Comité P meldde de federale politie dat deze bewoordingen aanleiding kunnen geven tot een verkeerde interpretatie en dat de directeur-generaal gerechtelijke politie, op vraag van het federaal parket, zou zorgen voor de verdeling van de dossiers in overleg met de betrokken gerechtelijke directeurs.

76. Met betrekking tot de “contextualisatie” bestaat er geen specifieke richtlijn van het federaal parket of het college van procureurs-generaal. Wel werd tussen het parket van eerste aanleg te Brussel en de gerechtelijke directeur van Brussel op 4 mei 2015 een zogenaamd Service Level Agreement afgesloten, dat kadert in de substantiële toename van het aantal terrorismedossiers binnen OA3 en dat onder meer betrekking heeft op de wijze waarop een proces-verbaal van contextualisering moet worden opgesteld.<sup>124</sup> Behoudens in gevallen van hoogdringendheid, richt het Brussels parket van eerste aanleg voor elk in het gerechtelijk arrondissement Brussel gestart onderzoek inzake terrorisme en/of gewelddadige radicalisering een kantschrift aan OA3, waarin duiding wordt gevraagd bij de algemene context van de betrokken feiten enerzijds en bij de specifieke context van de geïdentificeerde entiteiten (personen, adressen, groepen etc.) anderzijds. Dit moet het parket

directeur judiciaire de Bruxelles qui visait à garantir le traitement des dossiers rouges par la PJF Bruxelles: soit au sein de l'unité anti-terrorisme DR3, soit au sein d'une autre unité de cette PJF.<sup>123</sup> Cette attribution est effectuée à partir d'une “contextualisation”, en vérifiant l'existence d'un lien entre l'une des entités du dossier rouge et un dossier ou plusieurs dossiers déjà traités par DR3. Si un lien de cette nature est constaté, la DR3 approfondit l'examen du dossier. Dans le cas contraire, le dossier est attribué à une autre section de recherche. Le parquet fédéral a toutefois continué à s'interroger sur la manière dont la DR3 décidait de traiter ou non les dossiers rouges. Lors de la réunion de coordination hebdomadaire consacrée au terrorisme qui a été organisée au parquet fédéral le 23 mars 2015, un magistrat fédéral a dès lors demandé à la DJSOC/Terro de convoquer les autres unités antiterroristes afin de répartir les dossiers rouges entre les cinq PJF spécialisées. D'après le Comité permanent P, le représentant de la DJSOC/Terro présent à cette réunion a toutefois fait savoir que “sa hiérarchie s'y opposait”. Dans une réaction au rapport du Comité permanent P, la police fédérale a indiqué que ces propos étaient susceptibles d'être mal interprétés et que le directeur général de la police judiciaire se chargerait, à la demande du parquet fédéral, de répartir ces dossiers en concertation avec les directeurs judiciaires concernés.

76. En ce qui concerne la “contextualisation”, il n'existe pas de directive spécifique du parquet fédéral ou du Collège des procureurs généraux. Cependant, un accord de niveau de service a été conclu entre le parquet de première instance de Bruxelles et le directeur judiciaire de Bruxelles le 4 mai 2015. La conclusion de cet accord s'inscrit dans le cadre de l'augmentation substantielle du nombre de dossiers de terrorisme à la DR3. Il porte, entre autres, sur la façon dont le procès-verbal de contextualisation doit être rédigé.<sup>124</sup> Sauf en cas d'extrême urgence, le parquet de première instance de Bruxelles adresse, à la DR3, pour chacune des enquêtes entamées dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles en matière de terrorisme et/ou de radicalisation violente, une apostille demandant des précisions sur le contexte général des faits en cause et sur le contexte spécifique des entités visées (personnes, adresses, groupes, etc.). Ces informations doivent permettre au

<sup>123</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 10.

<sup>124</sup> Hoorzitting met de heer Jean-Marc Meilleur, procureur des Konings van Brussel, 12 december 2016, 16. Daarnaast heeft het Service Level Agreement betrekking op aan OA3 gerichte vragen tot (nieuwe) inlichtingen. Deze vragen gaan uit van hetzij het parket van eerste aanleg, hetzij de lokale politie.

<sup>123</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, concernant la politique des poursuites en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 10.

<sup>124</sup> Audition de M. Jean-Marc Meilleur, procureur du Roi de Bruxelles, 12 décembre 2016, 16. L'accord de niveau de service (Service Level Agreement) porte en outre sur les demandes de (nouveaux) renseignements adressées à la DR3. Ces demandes émanent soit du parquet de première instance, soit de la police locale.

toelaten om de betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van de geïndiceerde feiten te beoordelen en om in het licht hiervan een beslissing te nemen inzake de verdere oriëntatie van het onderzoek. Tevens kan het parket zodoende nagaan of het dossier aan het federaal parket moet worden overgemaakt.

77. Met het oog op het opstellen van het proces-verbaal van contextualisering voert OA3 een transversale analyse uit, waarbij als het ware een “foto” wordt genomen van alle relevante informatie die bij OA3 beschikbaar is omtrent de betrokken entiteit. Het gaat zowel om de bij OA3 beschikbare gespecialiseerde informatie, als om informatie die beschikbaar is in de Algemene Nationale Gegevensbank, het Feeding Information System (FEEDIS) en de module Gestion des enquêtes (Mod GES).

78. De procureur des Konings te Brussel, J.M. Meilleur, gaf aan dat het Service Level Agreement in de praktijk geen problemen oplevert.<sup>125</sup> Deze stelling dient volgens de onderzoekscommissie ernstig genuanceerd te worden. Samen met het Vast Comité P wijst de onderzoekscommissie erop dat de processen-verbaal van contextualisatie in de twee hierna te bespreken dossiers lastens de broers Abdeslam niet alle relevante elementen bevatten. Daarnaast is gebleken dat er binnen de FGP Brussel weliswaar briefings met betrekking tot de voor contextualisatie geldende richtlijnen werden gegeven, doch dat niet alle onderzoekers van OA3 volledig op de hoogte zijn van de inhoud van het Service Level Agreement. Wellicht mede als gevolg hiervan, bestaat er in de praktijk onduidelijkheid over welke precieze informatiekanalen aangewend moeten worden met het oog op het maken van de “foto”. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of ook de lokale politie bevestigd moet worden. Het Service Level Agreement voorziet dit niet uitdrukkelijk en is in dat opzicht niet volledig, doch dit neemt niet weg dat zeker in gevallen waarin de lokale politie aan de oorsprong van het dossier ligt, zij door de OA3 bevestigd zou kunnen c.q. moeten worden. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat dit niet – op op zijn minst niet systematisch – gebeurt. *Mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor wat de raadpleging van de OCAD-lijst betreft.

79. De vastgestelde onduidelijkheid vloeit volgens de onderzoekscommissie voort uit het feit dat in de praktijk niet steeds het onderscheid wordt gemaakt tussen de contextualisatie in de zin van het Service Level Agreement, die alleen wordt toegepast door OA3 van de FGP Brussel, enerzijds en de contextualisatie die door alle FGP's wordt toegepast in dossiers van

parquet d'évaluer la fiabilité et la crédibilité des faits visés et de prendre, en conséquence, une décision adéquate sur l'évolution future de l'enquête. Cela permet également au parquet de déterminer si le dossier doit être transmis au procureur fédéral.

77. En vue de l'établissement du procès-verbal de contextualisation, la DR3 effectue une analyse transversale dans laquelle une “photographie” est prise de toutes les informations pertinentes disponibles auprès de la DR3 à propos de l'entité concernée. Il s'agit aussi bien des informations spécialisées dont dispose la DR3 que des informations disponibles dans la banque de données nationale générale, le Feeding Information System (FEEDIS) et le module de gestion des enquêtes (Mod GES).

78. M. Jean-Marc Meilleur, procureur du Roi de Bruxelles, a indiqué que l'accord de niveau de service ne posait pas de problème en pratique.<sup>125</sup> Selon la commission d'enquête parlementaire, cette déclaration doit être fortement nuancée. Comme le Comité permanent P, elle relève ainsi que dans les deux dossiers à charge des frères Abdeslam examinés ci-après, les procès-verbaux de contextualisation ne contenaient pas tous les éléments pertinents. Il est également apparu que si des briefings ont bien été organisés au sein de la PJF Bruxelles à propos des directives à appliquer pour la contextualisation, tous les enquêteurs de la DR3 n'étaient pas totalement informés du contenu de cet accord de niveau de service. C'est sans doute notamment pour cette raison que les intéressés ne savent pas clairement, en pratique, quels canaux d'information précis il y a lieu d'utiliser pour réaliser cette “photographie”. La question se pose par exemple de savoir si la police locale doit également être interrogée. L'accord de niveau de service ne le prévoit pas explicitement, et est incomplet à cet égard. La police locale devrait néanmoins pouvoir être interrogée, le cas échéant, par la DR3, certainement dans les cas où elle est à l'origine du dossier. La commission d'enquête parlementaire a constaté que ce n'est pas le cas, ou du moins pas systématiquement. La même règle s'applique *mutatis mutandis* à la consultation de la liste de l'OCAM.

79. Selon la commission d'enquête, l'imprécision constatée résulte du fait que la distinction n'est pas toujours faite dans la pratique entre, d'une part, la contextualisation au sens du Service Level Agreement, qui est uniquement appliquée par la DR3 de la PJF Bruxelles, et d'autre part, la contextualisation qui est appliquée par toutes les PJF dans les dossiers de

<sup>125</sup> Brief d.d. 18 december 2016 van procureur des Konings J.M. Meilleur aan de voorzitter van de Onderzoekscommissie.

<sup>125</sup> Lettre du 18 décembre 2016 adressée au président de la commission d'enquête parlementaire par M. Jean-Marc Meilleur, procureur du Roi.

georganiseerde criminaliteit, terrorisme of andere groot-schalige dossiers anderzijds. Deze laatste, klassieke vorm van contextualisatie staat los van het capaciteitsvraagstuk. Zij strekt ertoe om hetzij in een aanvankelijk proces-verbaal, hetzij in een proces-verbaal van inlichtingen de betrokken targets te plaatsen in het kader van het crimineel milieu dat voorwerp van het onderzoek is. Dit moet toelaten om het strafrechtelijk vooronderzoek naar best vermogen te voeren. Deze contextualisatie gebeurt aan de hand van de informatie uit de Algemene Nationale Gegevensbank, die wordt verrijkt met alle mogelijke andere informatie, verkregen via sociale media, internationale contacten en alle andere bronnen.<sup>126</sup>

80. Waar het aantal rode dossiers aanvankelijk beperkt bleef en deze dossiers in wezen betrekking hadden op terrorismeonderzoeken uit de hoger genoemde categorieën 3 en 4, bleek na de aanslagen te Parijs van 13 november 2015 dat OA3 zich als gevolg van het capaciteitsprobleem ook genoodzaakt zag om dossiers uit de categorieën 1 en 2 – die volgens de prioriteitenstelling respectievelijk bestempeld worden als “absoluut dringend” en “dringend” – als “rood” te kwalificeren. Het spreekt voor zich dat dit uiterst risicovol is en dat een dergelijke werkwijze niet mag blijven duren. Na de aanslagen te Brussel van 22 maart 2016 werd dan ook teruggrepen naar de eerder nochtans onsuccesvol toegepaste werkwijze waarin Brusselse rode dossiers voor onderzoek werden overgemaakt aan de vier andere gespecialiseerde FGP's. Mede als gevolg hiervan worden ook deze FGP's thans echter met ernstige capaciteitsproblemen geconfronteerd.<sup>127</sup>

#### VI.4.3.3. De “groene dossiers”

81. Volledigheidshalve zij erop gewezen dat de onderzoeksafdeling terrorisme van de FGP Brussel ook een categorie “groene dossiers” onderscheidt. Het gaat om strafdossiers die door het federaal parket geopend werden, maar waarvoor vooralsnog geen onderzoeksopdracht aan de politiediensten gericht werd. In die gevallen stuurt het federaal parket, louter ter informatie, een document aan de FGP Brussel, waarin de opening

<sup>126</sup> Hoorzitting met de heer Luc Cap, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Oost-Vlaanderen, de heer Stanny De Vlieger, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Antwerpen, de heer Jean-Luc Duterme, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Charleroi, de heer François Farcy, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Bergen en de heer Eric Snoeck, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Luik, 7 december 2016, 24-25. Zie ook Hoorzitting met de heer Claude Fontaine, directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, 14 december 2016, 11-12.

<sup>127</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 10.

criminalité organisée, de terrorisme ou d'autres dossiers de grande envergure. Cette dernière forme, classique, de contextualisation n'est pas liée à la problématique de capacité. Elle vise, soit dans un procès-verbal initial, soit dans un procès-verbal d'information, à placer les cibles concernées dans le cadre du milieu criminel qui fait l'objet de l'enquête. Cette contextualisation doit permettre de mener l'enquête pénale préliminaire le mieux possible. Cette contextualisation s'effectue au moyen des informations provenant de la Banque de données nationale générale, enrichies de toutes les autres informations possibles, obtenues par le biais des médias sociaux, des contacts internationaux et de toutes les autres sources.<sup>126</sup>

80. Alors que le nombre de dossiers rouges est initialement resté limité et que ces dossiers concernaient essentiellement des enquêtes en matière de terrorisme relevant des catégories 3 et 4 précitées, il est apparu, après les attentats commis à Paris le 13 novembre 2015, que la DR3 a été également contrainte, en raison de problèmes de capacité, de qualifier de “rouges” des dossiers relevant des catégories 1 et 2 – qui selon la fixation des priorités sont respectivement considérés comme “absolument urgents” et “urgents”. Il va de soi que cette pratique est extrêmement risquée et qu'elle ne peut perdurer. Après les attentats commis à Bruxelles le 22 mars 2016, on est dès lors revenu à la méthode pourtant infructueuse appliquée précédemment, où des dossiers bruxellois rouges étaient transmis pour investigation aux quatre autres PJF spécialisées. C'est toutefois une des raisons pour lesquelles ces PJF sont actuellement également confrontées à de graves problèmes de capacité.<sup>127</sup>

#### VI.4.3.3. Les “dossiers verts”

81. Par souci d'exhaustivité, il y a lieu d'indiquer que la section antiterroriste de la PJF de Bruxelles distingue aussi une catégorie “dossiers verts”. Il s'agit des dossiers répressifs qui ont été ouverts par le parquet fédéral, mais pour lesquels aucune mission d'enquête n'a encore été adressée aux services de police. Dans ces cas, le parquet fédéral envoie, à titre purement informatif, un document à la PJF de Bruxelles dans

<sup>126</sup> Audition de M. Luc Cap, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Flandre orientale, de M. Stanny De Vlieger, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale d'Anvers, de M. Jean-Luc Duterme, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Charleroi, de M. François Farcy, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Mons et de M. Eric Snoeck, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Liège, 7 décembre 2016, 24-25. Voir également Audition de M. Claude Fontaine, directeur général de la police judiciaire fédérale, 14 décembre 2016, 11-12.

<sup>127</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, concernant la politique de poursuites en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 10.

van het dossier, respectievelijk de federalisering ervan, wordt gemeld. Ook deze dossiers moeten in rekening worden gebracht bij de beoordeling van de onderzoekscapaciteit van OA3, aangezien zij op een bepaald moment geactiveerd zullen worden en er derhalve wel onderzoeksdaden in gesteld zullen moeten worden.

#### VI.4.4. *De verhouding tussen het federaal parket en de parketten van eerste aanleg*

82. Hoger werd reeds aangegeven dat in beginsel ook de parketten van eerste aanleg bevoegd zijn om de strafvordering inzake terroristische misdrijven uit te oefenen. De procureur des Konings die kennis krijgt van een terroristisch misdrijf dient hiervan ambtshalve de federale procureur in te lichten<sup>128</sup>, waarna deze laatste zal beslissen of de strafvordering zal worden uitgeoefend door het federaal parket, dan wel door het parket van eerste aanleg (*supra*, VI.4.1.). Deze informatie dient te worden verstrekt door middel van een standaardformulier.<sup>129</sup> In de praktijk blijken echter ook aanmeldingen via andere kanalen te gebeuren, zoals bijvoorbeeld een brief, een kantschrift en het toesturen van een proces-verbaal of zelfs van het gehele strafdossier. Verder blijkt ook het dagelijks rapport van de federale politie een nuttig instrument om de federale procureur in staat te stellen uit te maken welke strafdossiers in aanmerking kunnen komen voor een federale behandeling.<sup>130</sup>

83. Hoewel het federaal parket in veel gevallen tot evocatie van het dossier overgaat, dient te worden benadrukt dat een substantieel aantal terrorismedossiers wordt behandeld door het parket van eerste aanleg te Brussel. In 2015 ging het om 789 strafdossiers met betrekking tot terroristische misdrijven met meerderjarige verdachten. Wat 2016 betreft, bleek dat er op 31 oktober van dat jaar reeds 820 terrorismedossiers ten laste van meerderjarige verdachten werden geopend. Daarenboven werden ook 230 dossiers met betrekking tot minderjarige verdachten geopend.<sup>131</sup> Met betrekking tot deze laatste categorie moet voor ogen worden gehouden dat de opdrachten van het federaal parket louter strafrechtelijk van aard zijn en geen betrekking hebben op de jeugdbescherming. De opvolging van minderjarigen die betrokken zijn in terreurdossiers waarin het federaal parket de strafvordering uitoefent, gebeuren dan ook steeds door de parketten van eerste

lequel est mentionnée l'ouverture du dossier ou sa fédéralisation. Ces dossiers doivent, eux aussi, être pris en compte dans le cadre de l'évaluation de la capacité d'enquête de la DR3, étant donné qu'ils seront activés à un moment donné et que des devoirs d'enquête devront par conséquent bel et bien être effectués.

#### VI.4.4. *Les rapports entre le parquet fédéral et les parquets locaux*

82. Plus haut, nous avons déjà indiqué que les parquets de première instance sont en principe aussi compétents pour exercer l'action publique en matière d'infractions terroristes. Le procureur du Roi qui a connaissance d'une infraction terroriste doit par conséquent en informer le procureur fédéral<sup>128</sup>, après quoi ce dernier décidera si l'action publique sera exercée par le parquet fédéral ou par le parquet de première instance (*supra*, VI.4.1.). Ces informations doivent être fournies au moyen d'un formulaire standard.<sup>129</sup> En pratique, des notifications sont cependant aussi effectuées par d'autres canaux, comme une lettre, une apostille et l'envoi d'un procès-verbal voire de tout le dossier pénal. Par ailleurs, le rapport journalier de la police fédérale est également un instrument utile pour permettre au procureur fédéral de déterminer quels dossiers pénaux peuvent faire l'objet d'un traitement fédéral.<sup>130</sup>

83. Bien que dans de nombreux cas, le parquet fédéral procède à l'évocation du dossier, il y a lieu de souligner qu'un nombre substantiel de dossiers de terrorisme sont traités par le parquet de première instance de Bruxelles. En 2015, il s'agissait de 789 dossiers pénaux relatifs à des infractions terroristes impliquant des suspects majeurs. Pour ce qui est de 2016, au 31 octobre de cette année, 820 dossiers de terrorisme à charge de suspects majeurs avaient déjà été ouverts. En outre, 230 dossiers impliquant des suspects mineurs ont également été ouverts.<sup>131</sup> En ce qui concerne cette dernière catégorie, il ne faut pas perdre de vue que les missions du parquet fédéral sont purement de nature pénale et n'ont pas trait à la protection de la jeunesse. Le suivi des mineurs impliqués dans des dossiers de terrorisme dans lesquels le parquet fédéral exerce l'action publique est dès lors toujours effectué par les parquets de première instance de leur domicile. Dans

<sup>128</sup> Art. 144ter, § 2, Ger.W.

<sup>129</sup> Zie de Omzendbrief nr. COL 8/2002 van 24 juni 2002.

<sup>130</sup> D. VAN DAELE, "Het Belgische OM in transitie" in M.E. DE MEIJER, J.B.H.M. SIMMELINK en D. VAN DAELE (eds.), *Het openbaar ministerie verandert*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2014, (1) 59-60.

<sup>131</sup> Hoorzitting met de heer Jean-Marc Meilleur, procureur des Konings van Brussel, 12 december 2016, 4.

<sup>128</sup> Article 144ter, § 2, C. jud.

<sup>129</sup> Voir la circulaire n° COL 8/2002 du 24 juin 2002.

<sup>130</sup> D. VAN DAELE, "Het Belgische OM in transitie" in M.E. DE MEIJER, J.B.H.M. SIMMELINK en D. VAN DAELE (eds.), *Het openbaar ministerie verandert*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2014, (1) 59-60.

<sup>131</sup> Audition de Jean-Marc Meilleur, procureur du Roi de Bruxelles, 12 décembre 2016, 4.



aanleg van hun woonplaats. Het federaal parket treedt hierbij echter wel coördinerend op.<sup>132</sup>

84. Een lokaal parket dat een terrorismedossier behandelt, kan voor de uitvoering van onderzoeksopdrachten een beroep doen op elk van de veertien gedeconcentreerde gerechtelijke directies. De hoger besproken vijf gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies treden aldus ook op in het kader van opsporingsonderzoeken die door de parketten van eerste aanleg worden gevoerd. Dit volgt uit artikel 105, § 10, van de wet van 7 december 1998, luidens hetwelk de opdrachten van deze vijf FGP's onverminderd de bevoegdheden van de procureur des Konings gelden. Wel dient te worden gewezen op artikel 8/7 van de wet op het Politieambt, dat betrekking heeft op het geval waarin de Algemene directie gerechtelijke politie – met inbegrip van de gedeconcentreerde gerechtelijke directies – niet over het vereiste personeel en de nodige middelen beschikt om gelijktijdig de vorderingen van verschillende gerechtelijke overheden uit te voeren. In dat geval beslist de federale procureur – of bij delegatie de in artikel 47*tredecies*, eerste lid, Sv. bedoelde federale magistraat – aan welke vordering voorrang wordt gegeven. Voorafgaand aan deze beslissing zal echter wel overleg plaatsvinden met de directeur-generaal van deze algemene directie. De criteria op basis waarvan de federale procureur zijn beslissing omtrent de beslechting van zulke ad hoc capaciteitsproblemen dient te nemen, worden bepaald in de vertrouwelijke Omzendbrief COL 4/2001 van 6 maart 2001 betreffende de arbitrageprocedure bij onvoldoende gespecialiseerde personele en materiële middelen van de politiediensten in de strijd tegen de zware en georganiseerde criminaliteit.<sup>133</sup>

#### VI.4.5. *De seponering van gefederaliseerde strafzaken*

##### VI.4.5.1. *Het uitgangspunt*

85. Op het vlak van de afhandelingsmodaliteiten bestaat er geen verschil tussen het federaal parket en de lokale parketten. Het is derhalve geenszins uitgesloten dat de federale procureur een zaak evoceert met het oog op de uitoefening van de strafvordering en dat hij vervolgens besluit tot seponering.<sup>134</sup> Het kan zowel

<sup>132</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme, 21 september 2016, 2 en 18.

<sup>133</sup> Zie J. DELMULLE, "Vinger aan de pols én op de wond. Het stellen van prioriteiten bij de opsporing en vervolging van misdrijven", Custodes 2001, nr. 3, (45) 65-67.

<sup>134</sup> Wetsvoorstel inzake het federaal parket. Verslag namens de commissie voor de justitie uitgebracht door de heer Guy Hove, Parl.St. Kamer 2000-2001, nr. 0897/012, 37; Wetsontwerp tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket. Verslag namens de commissie voor de justitie uitgebracht door mevrouw Nyssens, Parl.St. Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, 42.

ce cadre, le parquet fédéral assure cependant une tâche de coordination.<sup>132</sup>

84. Un parquet local qui traite un dossier de terrorisme peut faire appel, pour l'exécution de devoirs d'enquête, à chacune des quatorze directions judiciaires déconcentrées. Les cinq directions judiciaires déconcentrées et spécialisées évoquées ci-avant agissent ainsi aussi dans le cadre d'informations menées par les parquets de première instance. Cela résulte de l'article 105, § 10, de la loi du 7 décembre 1998, selon lequel les devoirs effectués par ces cinq PJJ le sont sans préjudice des compétences du procureur du Roi. Il y a cependant lieu de mentionner l'article 8/7 de la loi sur la fonction de police, qui concerne le cas dans lequel la Direction générale de la police judiciaire – en ce compris les directions judiciaires déconcentrées – ne dispose pas des effectifs et des moyens nécessaires pour exécuter simultanément les réquisitions de différentes autorités judiciaires. Dans ce cas, le procureur général – ou, par délégation, le magistrat fédéral visé à l'article 47*tredecies*, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code d'instruction criminelle – décide quelle réquisition est exécutée en priorité. Préalablement à cette décision, une concertation aura cependant lieu avec le directeur général de cette direction générale. Les critères sur la base desquels le procureur fédéral doit prendre sa décision concernant la résolution de ces problèmes de capacité ad hoc sont mentionnés dans la circulaire confidentielle COL 4/2001 du 6 mars 2001 concernant la procédure d'arbitrage, en cas de moyens insuffisants en personnel et en matériel des services de police dans la lutte contre la criminalité grave et organisée.<sup>133</sup>

#### VI.4.5. *Le classement sans suite des affaires pénales fédéralisées*

##### VI.4.5.1. *Le point de départ*

85. En termes de modalités de règlement, il n'existe pas de différence entre le parquet fédéral et les parquets locaux. Il n'est par conséquent aucunement exclu que le procureur fédéral évoque une affaire en vue de l'exercice de l'action publique et qu'il décide ensuite d'un classement sans suite.<sup>134</sup> Il peut s'agir tant d'un

<sup>132</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, sur la politique de poursuite en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 2 et 18.

<sup>133</sup> Voir J. DELMULLE, "Vinger aan de pols én op de wond. Het stellen van prioriteiten bij de opsporing en vervolging van misdrijven", Custodes 2001, n° 3, (45) 65-67.

<sup>134</sup> Proposition de loi concernant le parquet fédéral. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. Guy Hove, Doc. parl. Chambre 2000-2001, n° 0897/012, 37; Projet de loi modifiant diverses dispositions en ce qui concerne le parquet fédéral. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Nyssens, Doc. parl. Sénat 2000-2001, n° 2-691/4, 42.

gaan om een technisch sepot, dat betrekking heeft op situaties waarin vervolging onmogelijk is (geworden), bijvoorbeeld in geval van overlijden van de verdachte of verjaring van de strafvordering, als om een beleidssepot, waarbij vervolging op zich mogelijk is, doch om redenen van opportuniteit de voorkeur wordt gegeven aan een klassering van de zaak zonder gevolg. In de periode tussen 2013 en 2016 werden door het federaal parket 142 terrorismedossiers zonder gevolg geklasseerd. Hoewel het doorgaans ging om technische sepot, dient te worden opgemerkt dat het gebrek aan onderzoekcapaciteit in een beperkt aantal gevallen heeft geleid tot een seponering. In 2013 werden aldus drie zaken op deze grond geseponerd, terwijl het in 2014 om twee zaken ging. In 2015 was één seponering het gevolg van andere prioriteitstellingen.<sup>135</sup>

86. De onderzoekscommissie merkt hierbij op dat het onderscheid tussen beide types seponering niet haarscherp is. Zo wordt de beslissing tot niet-vervolging die gesteund is op een gebrek aan bewijs<sup>136</sup> of op de afwezigheid van een misdrijf<sup>137</sup> formeel beschouwd als een technisch sepot, terwijl deze beslissing in de praktijk kan voortvloeien uit de omstandigheid dat onvoldoende middelen worden ingezet om het feit op te helderen en dat voorrang wordt gegeven aan de behandeling van andere dossiers. In de rechtsleer werd er in dat verband al eerder op gewezen dat een technisch sepot in de praktijk een verkapt beleidssepot kan zijn.<sup>138</sup>

87. Deze laatste vaststelling bleek ook uit de strafrechtelijke onderzoeken die werden gevoerd lastens de broers Abdeslam. In januari 2015 stelde de politiezone Brussel-West twee aanvankelijke processen-verbaal op: één ten aanzien van Salah Abdeslam en één ten aanzien van Brahim Abdeslam. Beide dossiers werden op 11 februari 2015 gefederaliseerd en vervolgens door het federaal parket voor verder onderzoek toegewezen aan OA3 van de FGP Brussel. In beide gevallen werd beslist om enerzijds een zogenaamd contextualisatie-onderzoek te voeren en om anderzijds over te gaan tot telefonieonderzoek, weze het dat opdracht werd gegeven om de resultaten ervan te “bevroren”. Vier

classement sans suite technique, qui porte sur des situations dans lesquelles la poursuite est (devenue) impossible (en cas de décès du suspect ou de prescription de l'action publique par exemple), que d'un classement sans suite d'opportunité, où la poursuite est en soi possible, mais où pour des raisons d'opportunité, la préférence est accordée à un classement sans suite de l'affaire. Dans la période entre 2013 et 2016, 142 dossiers de terrorisme ont été classés sans suite par le parquet fédéral. Même s'il s'agissait généralement de classements sans suite techniques, il y a quand même lieu d'observer que dans un nombre limité de cas, c'est le manque de capacité de recherche qui a donné lieu à un classement sans suite. En 2013, trois affaires ont ainsi été classées sans suite sur cette base, pour deux affaires en 2014. En 2015, un seul classement sans suite a été la conséquence de la fixation d'autres priorités.<sup>135</sup>

86. La commission d'enquête fait observer à cet égard que la distinction entre les deux types de classement sans suite est ténue. C'est ainsi que la décision de ne pas poursuivre fondée sur un manque de preuves<sup>136</sup> ou l'absence d'une infraction<sup>137</sup> est formellement considérée comme un classement sans suite technique, alors que cette décision peut résulter en pratique du fait que trop peu de moyens sont engagés et que la priorité est accordée au traitement d'autres dossiers. À cet égard, la doctrine a déjà fait observer par le passé qu'un classement sans suite technique peut être, en pratique, un classement sans suite d'opportunité déguisé.<sup>138</sup>

87. Cette dernière constatation est également ressortie des enquêtes pénales qui ont été menées à charge des frères Abdeslam. En janvier 2015, la zone de police de Bruxelles-Ouest a dressé deux procès-verbaux initiaux: le premier concernant Salah Abdeslam et le second, Brahim Abdeslam. Les deux dossiers ont été fédéralisés le 11 février 2015 et ont ensuite été transmis par le parquet fédéral pour examen complémentaire à la DR3 de la PJF de Bruxelles. Dans les deux cas, il a été décidé, d'une part, de mener une “enquête de contextualisation” et, d'autre part, de procéder à une enquête sur les données téléphoniques, si ce n'est que l'ordre a été donné de “geler” les résultats de cette dernière.

<sup>135</sup> Vr. en Antw. Kamer 2016-2017, 23 februari 2017 (Vr. nr. 1569 C. VAN CAUTER).

<sup>136</sup> Op deze grond werden in 2013 zestien terrorismedossiers geseponerd. Voor de jaren 2014, 2015 en 2016 gaat het om respectievelijk twintig, elf en zeventien terrorismedossiers (Vr. en Antw. Kamer 2016-2017, 23 februari 2017 (Vr. nr. 1569 C. VAN CAUTER)).

<sup>137</sup> Voor de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016 gaat het om respectievelijk zes, vijftien, veertien en vijftien seponeringen (Vr. en Antw. Kamer 2016-2017, 23 februari 2017 (Vr. nr. 1569 C. VAN CAUTER)).

<sup>138</sup> Zie C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en S. PARMENTIER, Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, 32-33.

<sup>135</sup> Q. et R. Chambre 2016-2017, 23 février 2017 (Q. n° 1569 C. VAN CAUTER).

<sup>136</sup> En 2003, seize dossiers de terrorisme ont été classés sans suite sur cette base. Pour les années 2014, 2015 et 2016, il s'agit de respectivement vingt, onze et dix-sept dossiers de terrorisme (Q. et R. Chambre 2016-2017, 23 février 2017 (Q. n° 1569 C. VAN CAUTER)).

<sup>137</sup> Pour les années 2013, 2014, 2015 et 2016, il s'agit de respectivement six, quinze, quatorze et quinze classements sans suite (Q. et R. Chambre 2016-2017, 23 février 2017 (Q. n° 1569 C. VAN CAUTER)).

<sup>138</sup> Voir C. FIJNAUT, D. VAN DAELE et S. PARMENTIER, Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, 32-33.

maanden later – op 11 juni 2015 – besliste de bevoegde federale magistratuur echter beide dossiers te seponeren. Opvallend is dat tot seponering werd besloten, terwijl bepaalde gevraagde onderzoeksdaeden – als gevolg van een gebrek aan capaciteit bij de FGP Brussel/OA3 – nog niet (volledig) waren uitgevoerd. Zo was er weliswaar een vordering tot telefonieonderzoek gedaan, waarvan de beschikbare resultaten echter “bevroren” werden – i.e. on hold geplaatst – voor een eventuele latere exploitatie. Daarnaast was geen gevolg gegeven aan een door de federale magistratuur uitgevaardigd kantschrift, waarin gevraagd werd om de overtuigingsstukken die in het kader van een drugsdossier lastens Brahim Abdeslam in beslag waren genomen<sup>139</sup> te exploiteren in het kader van het dossier lastens zijn broer Salah. De onderzoekscommissie stelt *a posteriori* derhalve vast dat in casu een technisch sepot – “afwezigheid van misdrijf” – in wezen een opportuniteitssepot is, steunend op het gebrek aan politionele capaciteit. Er moet hierbij evenwel gewezen worden op de mogelijke gevolgen van “*hindsight bias*” indien de onderzoekscommissie zou oordelen over de reden van een technisch sepot.

88. Zo deze seponering op zich reeds vragen oproept, benadrukt de onderzoekscommissie dat met name de inbeslaggenomen GSM van Brahim Abdeslam belangrijke informatie bevatte, die – mocht zij tijdig gekend geweest zijn – een andere wending aan het strafrechtelijk onderzoek had kunnen geven. Een interventieploeg van de politiezone Brussel-West nam deze GSM op 16 februari 2015 in beslag en bezorgde het toestel, na aanhouding en verhoor van Brahim Abdeslam, aan de rechedienst van dit korps. De onderzoekscommissie stelt vast dat er vervolgens meerdere problemen waren.

89. In de eerste plaats blijkt dat de lokale recherche van de zone Brussel-West pas in augustus 2015 overgaat tot het uitlezen van de GSM. Op dat moment waren beide gefederaliseerde dossiers dus reeds geseponerd.

90. Ten tweede moet worden opgemerkt dat de FGP Brussel, na de aanslagen te Parijs en de link met Salah Abdeslam, contact opneemt met de politiezone Brussel-West, met de vraag om hen de GSM te bezorgen. Op dat moment blijkt dat dit toestel niet teruggevonden kan worden, wat wijst op ernstige dysfuncties bij het beheer van de inbeslaggenomen stukken. In opdracht van het parket van eerste aanleg te Brussel stelde het Vast Comité P ter zake een onderzoek in. De onderzoekscommissie stelt

<sup>139</sup> Het gaat om een GSM, twee draagbare pc's, een pc-toren, een tablet, twee sim-kaarten en drie usb-sticks.

Quatre mois plus tard – le 11 juin 2015 – le magistrat fédéral compétent a cependant décidé de classer les deux dossiers sans suite. De manière étonnante, la décision de classement sans suite a été prise alors que certains devoirs d'enquête demandés – en raison d'un manque de capacité de la PJF Bruxelles/DR3 – n'avaient pas encore été (entièrement) exécutés. Une enquête sur les données téléphoniques avait certes été effectuée, mais les résultats disponibles de cette enquête avaient été “gelés” – c.-à-d. mis en attente – en vue d'une exploitation ultérieure. Par ailleurs, aucune suite n'avait été donnée à une apostille émise par le magistrat fédéral demandant d'exploiter des pièces à conviction qui avaient été saisies dans le cadre d'un dossier de trafic de stupéfiants à charge de Brahim Abdeslam<sup>139</sup> dans le cadre du dossier à charge de son frère Salah. La commission d'enquête constate dès lors *a posteriori* qu'en l'espèce, un classement sans suite pour raison technique – “absence d'infraction” – est en réalité un classement sans suite “opportuniste”, motivé par un manque de capacité policière. Il convient toutefois de souligner à cet égard les conséquences possibles d'un biais rétrospectif si la commission d'enquête venait à se prononcer sur la raison d'un classement sans suite pour raison technique.

88. Étant donné que ce classement sans suite soulève déjà en soi des questions, la commission d'enquête souligne que notamment le GSM de Brahim Abdeslam saisi contenait des informations importantes, qui – si elles avaient été connues en temps utile – auraient pu donner une autre orientation à l'enquête pénale. Une équipe d'intervention de la zone de police de Bruxelles-Ouest avait saisi ce GSM le 16 février 2015 et l'avait confié, après avoir arrêté et entendu Brahim Abdeslam, au service de recherche de ce corps. La commission d'enquête constate qu'il y a eu ensuite plusieurs problèmes.

89. Premièrement, il apparaît que la recherche locale de la zone de police Bruxelles-Ouest n'a entrepris d'analyser le contenu du GSM qu'en août 2015. À ce moment-là, les deux dossiers fédéralisés avaient donc déjà été classés sans suite.

90. Deuxièmement, il convient de souligner qu'après les attentats de Paris et la découverte d'un lien avec Salah Abdeslam, la PJF de Bruxelles prend contact avec la zone de police Bruxelles-Ouest en lui demandant de lui fournir le GSM. À ce moment, il apparaît que ce téléphone ne peut être retrouvé, ce qui révèle de graves dysfonctionnements dans la gestion des pièces saisies. À la demande du parquet de première instance de Bruxelles, le Comité permanent P a ouvert

<sup>139</sup> Il s'agit d'un GSM, de deux PC portables, d'une tour PC, d'une tablette, de deux cartes SIM et de trois clés USB.

evenwel vast dat dit onderzoek geen antwoord biedt op de vraag hoe het toestel kon verdwijnen en wie ter zake verantwoordelijk is. Wel is het toestel inmiddels teruggevonden in de lokalen van de politiezone Brussel-West.

91. In de derde plaats is uit een tweede analyse van de inhoud van de betrokken GSM – deze keer door de Regional computer crime unit (RCCU) van de FGP Brussel – gebleken dat Brahim Abdeslam reeds in juli 2014 contact had met Abdel Hamid Abaaoud, waarbij laatstgenoemde bijzonder verontrustende berichten stuurde. Daarenboven toonde deze analyse aan dat er toen reeds aanwijzingen waren dat Brahim Abdeslam naar Syrië wenste te gaan. Deze informatie bleek niet uit het uitlezen van de GSM door de rechedienst van de politiezone Brussel-West. De onderzoekscommissie stelt derhalve vast dat twee analyses van een zelfde GSM tot twee verschillende resultaten leiden. Rekening houdend met het feit dat de tweede analyse kaderde in een terrorismedossier, gebruikte de RCCU immers bijkomende analyseprogramma's, die door de politiezone Brussel-West – handelend in het kader van een drugsdossier – niet werden aangewend c.q. konden worden aangewend. De onderzoekscommissie stelt samen met het Vast Comité P vast dat er thans geen uniforme standaarden bestaan voor de politie-analyse van telefoongegevens. Daarenboven is duidelijk dat de technische middelen die aan de rechercheurs worden toegekend niet alleen afhangen van het soort dossier, maar ook van de "goodwill" en de financiële mogelijkheden van de politie-entiteiten.

92. De onderzoekscommissie heeft geen kennis van andere terrorismedossiers waarin het federaal parket tot seponering heeft besloten terwijl gevorderde onderzoeksdaden nog niet (volledig) uitgevoerd waren. De minister van Justitie gaf aan dat het niet mogelijk is om het exacte aantal van dergelijke gevallen na te gaan.<sup>140</sup>

une enquête sur cette perte. La Commission d'enquête constate cependant que cette enquête n'a pas permis de savoir comment ce GSM a pu disparaître et qui en est responsable. Notons cependant que l'appareil a été retrouvé entre-temps dans les locaux de la zone de police Bruxelles-Ouest.

91. Troisièmement, il est ressorti d'une deuxième analyse du contenu du GSM en question – effectué cette fois par la Regional computer crime unit (RCCU) de la PJF de Bruxelles – que Brahim Abdeslam avait déjà eu des contacts dès juillet 2014 avec Abdel Hamid Abaaoud et que celui-ci avait envoyé des messages particulièrement inquiétants. Cette analyse a également montré qu'il y avait déjà, à l'époque, des indices révélant le souhait de Brahim Abdeslam de se rendre en Syrie. Cette information n'était pas ressortie de l'analyse du GSM effectuée par le service de recherche de la zone de police Bruxelles-Ouest. La commission d'enquête constate par conséquent que deux analyses d'un seul et même appareil ont abouti à deux résultats différents. Compte tenu du fait que la deuxième analyse s'inscrivait dans le cadre d'un dossier de terrorisme, la RCCU a en effet utilisé des outils d'analyse supplémentaires, qui n'ont pas et ne pouvaient pas être utilisés par la zone de police Bruxelles-Ouest, celle-ci agissant dans le cadre d'un dossier de trafic de stupéfiants. La commission d'enquête constate, tout comme le Comité permanent P, qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de normes uniformes concernant l'analyse des données téléphoniques dans le cadre d'une enquête de police. Il apparaît par ailleurs clairement que les moyens techniques mis à la disposition des enquêteurs ne dépendent pas seulement du type de dossier, mais également du bon vouloir et des possibilités financières des entités de police.

92. La commission d'enquête n'a pas connaissance d'autres dossiers de terrorisme dans lequel le parquet fédéral a pris une décision de classement sans suite alors que des devoirs d'enquête demandés n'avaient pas encore été (entièrement) exécutés. Le ministre de la Justice a indiqué qu'il n'était pas possible de vérifier le nombre exact de cas de ce genre.<sup>140</sup>

<sup>140</sup> Vr. en Antw. Kamer 2016-2017, 23 februari 2017 (Vr. nr. 1569 C. VAN CAUTER).

<sup>140</sup> QRVA, Chambre 2016-2017, 23 février 2017 (question n° 1569 de C. VAN CAUTER).

#### VI.4.5.2. De verdere opvolging van het strafdossier

93. Een seponering door het federaal parket is, zoals elke seponering, een louter feitelijke en voorlopige beslissing die geen enkele rechtskracht heeft.<sup>141</sup> De parketmagistraat kan in een later stadium aldus zijn beslissing herzien – bijvoorbeeld omdat nieuwe informatie beschikbaar is – en alsnog besluiten tot het instellen van de strafvordering. Verder belet niets dat een lokaal parket de zaak zou heropenen of dat een geseponerd dossier gevoegd zou worden bij een ander dossier.<sup>142</sup> De onderzoekscommissie doet hierbij vier vaststellingen.

94. In de eerste plaats benadrukte de federaal procureur dat het dossier rond Salah Abdeslam initieel louter betrekking had op diens radicalisering. Aangezien dit als zodanig geen misdrijf is, had dit dossier volgens de federaal procureur “eigenlijk nooit op het niveau van het federaal parket moeten komen”.<sup>143</sup> Zo deze stelling correct is, dient wel te worden opgemerkt dat zij niet noodzakelijk hoeft te leiden tot een seponering door het federaal parket. Het aanmelden van een dossier bij het federaal parket houdt immers geenszins in dat het noodzakelijkerwijze tot een federale behandeling van de zaak moet komen. Het federaal parket was derhalve niet verplicht om een beslissing omtrent de afhandeling van de zaak te nemen – in casu een sepot –, doch kon volgens de geldende wettelijke regeling de zaak ook overmaken aan het parket van eerste aanleg te Brussel. Dit had toegelaten om de opvolging van Salah Abdeslam, als geradicaliseerde persoon, te verzekeren in overleg met de lokale politie Brussel-West, die het initieel proces-verbaal opstelde.

95. In de tweede plaats stelt de onderzoekscommissie vast dat het federaal parket de beide beslissingen tot seponering met betrekking tot de broers Abdeslam kennelijk niet heeft meegedeeld aan het parket van eerste aanleg te Brussel. Mede als gevolg hiervan kon de lokale politie Brussel-West de zaken niet verder onderzoeken. Hoewel de federale procureur formeel-juridisch beschouwd niet noodzakelijk elke seponering aan de

<sup>141</sup> R. VERSTRAETEN, Handboek strafvordering, Antwerpen, Maklu, 2012, 68. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid voor de benadeelde om zich burgerlijke partij te stellen, en zodoende de strafvordering in te stellen.

<sup>142</sup> Tevens moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid voor de benadeelde om zich burgerlijke partij te stellen, en zodoende de strafvordering in te stellen. Zie D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, “Het federaal parket: een commentaar bij de Wet van 21 juni 2001 tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket”, Rechtskundig Weekblad 2001-2002, (761) 769.

<sup>143</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme; 21 september 2016, 20.

#### VI.4.5.2. Le suivi du dossier pénal

93. Le classement sans suite par le parquet fédéral est, comme tout classement sans suite, une simple décision factuelle et provisoire qui n’a aucune force juridique.<sup>141</sup> En effet, le magistrat du parquet peut ultérieurement revenir sur sa décision – par exemple en raison de l’arrivée de nouvelles informations – et néanmoins décider d’engager des poursuites. Par ailleurs, rien n’empêche qu’un parquet local rouvre le dossier ou qu’un dossier classé sans suite soit joint à un autre dossier.<sup>142</sup> La commission d’enquête dresse quatre constats à cet égard:

94. Premièrement, le procureur fédéral a souligné que le dossier relatif à Salah Abdeslam ne portait initialement que sur sa radicalisation. Étant donné que la radicalisation ne constitue pas une infraction en tant que telle, aux dires du procureur fédéral, ce dossier n’aurait, en réalité, jamais dû arriver au niveau du parquet fédéral.<sup>143</sup> Si cette observation est correcte, il convient néanmoins d’observer qu’elle ne devait pas nécessairement se traduire par un classement sans suite par le parquet fédéral. En effet, la communication d’un dossier au parquet fédéral n’implique nullement que ce dossier doit obligatoirement aboutir au traitement de l’affaire en cause au niveau fédéral. Le parquet fédéral n’était donc pas obligé de prendre une décision sur le traitement de ce dossier – en l’occurrence un classement sans suite – mais il pouvait également le transmettre, en vertu de la législation actuellement en vigueur, au parquet de première instance de Bruxelles, ce qui aurait permis d’assurer le suivi de Salah Abdeslam, en tant que personne radicalisée, en concertation avec la police locale de Bruxelles-Ouest, qui a rédigé le procès-verbal initial.

95. Deuxièmement, la commission d’enquête constate que le parquet fédéral n’a manifestement pas communiqué les deux décisions de classement sans suite concernant les frères Abdeslam au parquet de première instance de Bruxelles. C’est l’une des raisons pour lesquelles la police locale de Bruxelles-Ouest n’a pas pu continuer à enquêter sur ces affaires. Bien que, d’un point de vue purement juridique, le procureur

<sup>141</sup> R. VERSTRAETEN, “Handboek strafvordering”, Anvers, Maklu, 2012, 68. Par ailleurs, il convient également de tenir compte de la possibilité laissée à la personne lésée de se constituer partie civile et, ce faisant, d’engager les poursuites.

<sup>142</sup> Il convient également de tenir compte de la possibilité laissée à la personne lésée de se constituer partie civile et, ce faisant, d’engager les poursuites. Voir: D. VAN DAELE et R. VERSTRAETEN, Het federaal parket: een commentaar bij de Wet van 21 juni 2001 tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket, Rechtskundig Weekblad, 2001-2002, (761) 769.

<sup>143</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, sur la politique des poursuites en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 20.

territoriaal betrokken procureur des Konings dient te melden, meent de onderzoekscommissie dat een dergelijke kennisgeving aangewezen is. Deze kwestie kwam overigens ook reeds aan de orde bij de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 juni 2001 tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket. De toenmalige minister van Justitie wees er terzake op dat de federale procureur de procureur des Konings zal inlichten, telkens als dit voor de uitoefening van de strafvordering door laatstgenoemde van belang is.<sup>144</sup> Een amendement dat ertoe strekte om in artikel 144ter § 6, Ger.W. te bepalen dat de federale procureur de betrokken procureur des Konings moet inlichten indien hij na evocatie van een dossier beslist om de zaak niet te onderzoeken<sup>145</sup>, werd evenwel verworpen.<sup>146</sup>

96. Voortbouwend op beide vorige vaststellingen, merkt de onderzoekscommissie ten derde op dat het federaal parket in de geseponeerde dossiers met betrekking tot de broers Abdeslam kennelijk alleen vorderingen heeft gericht aan de FGP Brussel/OA3, doch geen contact heeft opgenomen met de lokale politie Brussel-West – die nochtans aan de basis lag van beide dossiers – en dit korps noch rechtstreeks, noch via tussenkomst van het Brussels parket van eerste aanleg op de hoogte heeft gebracht van het sepot. Hoewel een dergelijke kennisgeving wettelijk niet verplicht is, was ze in dit geval naar het oordeel van de onderzoekscommissie wel wenselijk. De federale magistratuur die beide zaken seponeerde, sloot blijkbaar immers niet uit dat de broers Abdeslam alsnog zouden proberen naar Syrië af te reizen en had precies om die reden hun seining gevraagd.<sup>147</sup>

97. Tot slot wijst de onderzoekscommissie erop dat het door het openbaar ministerie aan een dossier gegeven gevolg – zoals in casu een seponering – voornamelijk niet automatisch wordt opgenomen in de Algemene Nationale Gegevensbank. Slechts indien de parketmagistratuur deze informatie meedeelt aan de politie, zal de seponering in de Algemene Nationale Gegevensbank worden ingevoerd. Deze kennisgeving

fédéral ne doit pas nécessairement communiquer chaque classement sans suite au procureur du Roi de l'arrondissement concerné, la commission d'enquête estime que cette notification serait indiquée. Cette question s'est d'ailleurs également déjà posée au cours des travaux préparatoires de la loi du 21 juin 2001 modifiant diverses dispositions en ce qui concerne le parquet fédéral. Le ministre de la Justice de l'époque a indiqué, à ce propos, que le procureur fédéral informerait le procureur du Roi chaque fois que cela importerait pour l'exercice de l'action publique par ce dernier.<sup>144</sup> Un amendement tendant à prévoir, à l'article 144ter § 6, du Code judiciaire, l'obligation pour le procureur fédéral d'informer le procureur du Roi concerné de sa décision de ne pas mettre une affaire à l'instruction après l'évocation d'un dossier<sup>145</sup> a toutefois été rejeté.<sup>146</sup>

96. Troisièmement, dans le prolongement des deux constatations précédentes, la commission d'enquête fait observer que, dans les dossiers concernant les frères Abdeslam classés sans suite, le parquet fédéral n'a manifestement adressé des requêtes qu'à la PJF Bruxelles/DR3 et n'a ni contacté la police locale de Bruxelles-Ouest – qui était pourtant à la base des deux dossiers –, ni informé ce corps du classement sans suite, ni directement, ni en passant par le parquet de première instance de Bruxelles. La commission d'enquête estime que s'il est vrai que cette notification n'était pas obligatoire du point de vue légal, elle aurait néanmoins été souhaitable dans ce dossier. En effet, le magistrat fédéral qui a classé ces deux affaires sans suite n'excluait manifestement pas que les frères Abdeslam essaieraient encore de se rendre en Syrie et c'est précisément pour cette raison qu'il avait demandé leur signalement.<sup>147</sup>

97. Enfin, la commission d'enquête souligne que la suite donnée par le ministère public à un dossier – en l'occurrence, le classement sans suite – n'est actuellement pas enregistrée automatiquement dans la Banque de données nationale générale. Ce n'est que dans le cas où le magistrat du parquet communique cette information à la police que le classement sans suite est enregistré dans la Banque de données nationale

<sup>144</sup> Wetsontwerp tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket. Verslag namens de commissie voor de justitie uitgebracht door mevrouw Nyssens, Parl.St. Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, 43.

<sup>145</sup> Wetsontwerp tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket. Amendementen, Parl.St. Senaat 2000-2001, nr. 2-691/2, 17.

<sup>146</sup> Wetsontwerp tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket. Verslag namens de commissie voor de justitie uitgebracht door mevrouw Nyssens, Parl.St. Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, 58.

<sup>147</sup> Hoorzitting met de heer Frédéric Van Leeuw, federaal procureur, over het vervolgingsbeleid inzake terrorisme; 21 september 2016, 20.

<sup>144</sup> Projet de loi modifiant diverses dispositions en ce qui concerne le parquet fédéral. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Nyssens, Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-691/4, 43.

<sup>145</sup> Projet de loi modifiant diverses dispositions en ce qui concerne le parquet fédéral. Amendements, Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-691/2, 17.

<sup>146</sup> Projet de loi modifiant diverses dispositions en ce qui concerne le parquet fédéral. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Nyssens, Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-691/4, 58.

<sup>147</sup> Audition de M. Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, sur la politique des poursuites en matière de terrorisme, 21 septembre 2016, 20.

gebeurt echter niet systematisch. Wel is het zo dat de informaticasystemen van het openbaar ministerie en de Algemene directie gerechtelijke politie sinds november 2016 gekoppeld zijn. Via een geautomatiseerde dagelijkse flux worden alle directies van de federale gerechtelijke politie sindsdien aldus wel op de hoogte gebracht van het gevolg dat het openbaar ministerie aan een bepaald dossier heeft gegeven en van de daaraan ten grondslag liggende redenen. De minister van Justitie benadrukte in dit verband overigens terecht dat ook de lokale politie én de niet-gerechtelijke diensten van de federale politie op de hoogte zouden moeten worden gesteld van de seponering van een dossier en van de redenen daarvan.<sup>148</sup>

### VI.5. De gespecialiseerde onderzoeksrechters

98. De oprichting van het federaal parket ging niet gepaard met de creatie van (permanente) federale onderzoeksrechters. Hierbij waren drie overwegingen van belang. Vooreerst werd benadrukt dat de bevoegdheid *ratione materiae* en *ratione personae* van een federale onderzoeksrechter niet ruimer lijkt te kunnen zijn dan deze van een lokale onderzoeksrechter. Ten tweede werd gewezen op artikel 62*bis* Sv., luidens hetwelk de onderzoeksrechter buiten zijn gerechtelijk arrondissement alle handelingen kan verrichten of gelasten die tot zijn bevoegdheid behoren op het vlak van gerechtelijke politie, opsporing of gerechtelijk onderzoek. In de derde plaats zou de creatie van permanente federale onderzoeksrechters logischerwijze impliceren dat in beginsel een volledige parallele structuur – met federale onderzoeksgerechten en federale vonnisgerechten – zou moeten worden opgezet, wat niet wenselijk lijkt.<sup>149</sup>

99. Het voorgaande neemt niet weg dat met name het gerechtelijk onderzoek naar terroristische misdrijven, gezien de complexiteit van de materie, toevertrouwd moet kunnen worden aan onderzoeksrechters die over de nodige ervaring en kennis beschikken. Sinds 2006 zijn er daartoe in elk rechtsgebied onderzoeksrechters die gespecialiseerd zijn in het onderzoek van terroristische misdrijven, zoals omschreven in de artikelen 137 tot 141 Sw.<sup>150</sup> Zij behandelen bij voorrang de terrorismedossiers die het federaal parket, volgens de in artikel 47*duodecies*, § 3, Sv. bepaalde procedure,

<sup>148</sup> Vr. en Antw. Kamer 2016-2017, 23 februari 2017 (Vr. nr. 1569 C. VAN CAUTER).

<sup>149</sup> Zie D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, "Het federaal parket: een commentaar bij de Wet van 21 juni 2001 tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket", *Rechtskundig Weekblad* 2001-2002, (761) 774.

<sup>150</sup> Art. 79, tweede lid, Ger.W. Voor het aantal gespecialiseerde onderzoeksrechters per rechtsgebied, zie het koninklijk besluit van 22 mei 2006 tot vastlegging van de quota van de onderzoeksrechters gespecialiseerd om kennis te nemen van de misdrijven inzake terrorisme.

générale. Or, cette information n'est pas transmise systématiquement. Toutefois, les systèmes informatiques du ministère public et de la direction générale de la police judiciaire sont interconnectés depuis novembre 2016. Grâce à un flux automatisé de données quotidien, toutes les directions de la police judiciaire fédérale sont donc désormais informées de la suite réservée par le ministère public à un dossier déterminé et des motifs qui l'expliquent. À cet égard, le ministre de la Justice a d'ailleurs très justement souligné que la police locale et les services non judiciaires de la police fédérale devaient, eux aussi, être informés du classement sans suite d'un dossier et des motifs de celui-ci.<sup>148</sup>

### VI.5. Les juges d'instruction spécialisés

98. La création du parquet fédéral n'a pas donné lieu à la création de juges d'instruction fédéraux (permanents). Trois considérations ont pesé dans ce choix. Tout d'abord, il a été souligné que la compétence *ratione materiae* et *ratione personae* d'un juge d'instruction fédéral ne paraît pas pouvoir être plus étendue que celle d'un juge d'instruction local. Ensuite, il y a l'article 62*bis* CIC, en vertu duquel le juge d'instruction peut procéder ou faire procéder hors de son arrondissement à tous actes de police judiciaire, d'information ou d'instruction relevant de ses attributions. Enfin, la création de juges d'instruction fédéraux permanents impliquerait logiquement qu'une structure parallèle complète – avec des juridictions d'instruction fédérales et des juridictions de jugement fédérales – soit en principe mise en place, ce qui ne paraît pas souhaitable.<sup>149</sup>

99. Ce qui précède n'enlève rien au fait qu'eu égard à la complexité de la matière, les enquêtes judiciaires sur les infractions terroristes doivent pouvoir être confiées à des juges d'instruction qui disposent de l'expérience et des connaissances nécessaires. Depuis 2006, chaque ressort judiciaire dispose de juges d'instruction spécialisés dans les enquêtes sur les infractions terroristes visées aux articles 137 à 141 du Code pénal.<sup>150</sup> Ces juges d'instruction traitent par priorité les dossiers de terrorisme dont ils sont saisis par le parquet fédéral, conformément à la procédure visée à l'article

<sup>148</sup> Questions et Réponses Chambre 2016-2017 (Question n° 1569 VAN CAUTER).

<sup>149</sup> Voir D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, "Het federaal parket: een commentaar bij de Wet van 21 juni 2001 tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket", *Rechtskundig Weekblad* 2001-2002, (761) 774.

<sup>150</sup> Art. 79, alinéa 2, du Code judiciaire. Pour le nombre de juges d'instruction spécialisés par ressort judiciaire, voir l'arrêté royal du 22 mai 2006 fixant le quota des juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme.

bij hen aanhangig maakt. Aldus geven de gespecialiseerde onderzoeksrechters weliswaar voorrang aan het onderzoek van terroristische misdrijven – en van de ermee samenhangende strafbare feiten –, doch zijn zij in ondergeschikte orde ook belast met het gerechtelijk onderzoek naar andere misdrijven. De onderzoekscommissie stelt vast dat dit stelsel positief wordt geëvalueerd door de voorzitters van de Vereniging van onderzoeksrechters.<sup>151</sup> Wel stipt de onderzoekscommissie aan dat onderzoeksrechters die optreden in terrorismedossiers waarin het federaal parket de strafvordering uitoefent, zo nodig tijdelijk – geheel of gedeeltelijk – moeten kunnen worden vrijgesteld van hun “lokale” taken. Het verlenen van een dergelijke vrijstelling behoort tot de verantwoordelijkheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, waarvan de onderzoeksrechter deel uitmaakt. Waar deze werkwijze recent in Brussel ook werd toegepast, blijkt het in andere gerechtelijke arrondissementen echter niet steeds eenvoudig om de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg te overtuigen van de noodzaak ervan.<sup>152</sup>

## VI.6. De opsporingsbevoegdheden

### VI.6.1. De problemen bij het onderscheppen van telecommunicatie

100. De ervaring leert dat (potentiële) terroristen bij het uitwisselen van informatie gebruik maken van technologische communicatiemiddelen, zoals de apps Skype, WhatsApp, Telegram Messenger of Viber, die worden aangeboden door in het buitenland gevestigde bedrijven.<sup>153</sup> Deze internationale providers zijn vaak niet bereid om in te gaan op een vraag van de Belgische gerechtelijke autoriteiten tot het verlenen van technische medewerking met het oog op het onderscheppen of toegankelijk maken van telecommunicatie (art. 90*quater*, § 4, Sv.). Hetzelfde geldt voor de vraag tot medewerking bij de identificatie van de gebruiker van een ICT-toepassing (art. 46*bis* Sv.). In de rechtspraak werd weliswaar geoordeeld dat de in de Belgische wetgeving voorziene medewerkingsplicht – waarvan de schending strafbaar is – tevens geldt voor verstrekkers van elektronische communicatiediensten die in het buitenland

47*duodecies*, § 3, du Code d’instruction criminelle. Si les juges d’instruction spécialisés accordent effectivement la priorité aux enquêtes sur les infractions terroristes – et aux faits punissables qui y sont liés –, ils sont toutefois également chargés, à titre subsidiaire, des enquêtes judiciaires sur d’autres infractions. La commission d’enquête constate que ce système est évalué de manière positive par les présidents de l’Association des juges d’instruction.<sup>151</sup> La commission d’enquête souligne cependant que les juges d’instruction qui interviennent dans des dossiers de terrorisme dans lesquels le parquet fédéral exerce l’action publique doivent pouvoir, si nécessaire, être temporairement dispensés – en tout ou en partie – de leurs tâches “locales”. L’octroi d’une telle dispense relève de la responsabilité du président du tribunal de première instance, dont le juge d’instruction fait partie. Si cette procédure a été appliquée récemment à Bruxelles, il semble néanmoins qu’il ne soit pas toujours simple, dans d’autres arrondissements judiciaires, de convaincre les présidents des tribunaux de première instance de la nécessité de l’appliquer.<sup>152</sup>

## VI.6. Les compétences de recherche

### VI.6.1. Les problèmes liés à l’interception de la télécommunication

100. L’expérience montre que les terroristes (potentiels) échangent des informations via les moyens de communication technologiques, comme Skype, WhatsApp, Telegram Messenger ou Viber, proposés par des entreprises établies à l’étranger.<sup>153</sup> Souvent, ces fournisseurs internationaux ne sont pas disposés à prêter leur concours technique à la demande des autorités judiciaires belges en vue de permettre l’interception ou l’accès à la télécommunication (article 90*quater*, § 4, du Code d’instruction criminelle). Il en va de même de la demande de concours en vue d’identifier l’utilisateur d’une application TIC (article 46*bis* du même Code). La jurisprudence a certes estimé que l’obligation de concours – dont la violation est punie par la loi – prévue dans la législation belge s’applique également aux fournisseurs de services de communications électroniques qui sont établis à l’étranger mais qui sont (aussi)

<sup>151</sup> Hoorzitting met de heren Philippe Van Linthout en Jean-Louis Doyen, voorzitters van de vereniging van onderzoeksrechters, 12 december 2016, 3-5.

<sup>152</sup> Hoorzitting met de heren Philippe Van Linthout en Jean-Louis Doyen, voorzitters van de vereniging van onderzoeksrechters, 12 december 2016, 5.

<sup>153</sup> Antwoord van DJO op de vragen van de Parlementaire onderzoekscommissie, 30 augustus 2016, 9. Zie ook Hoorzitting met de heren Philippe Van Linthout en Jean-Louis Doyen, voorzitters van de vereniging van onderzoeksrechters, 12 december 2016, 25-26.

<sup>151</sup> Audition de MM. Philippe Van Linthout et Jean-Louis Doyen, présidents de l’association des juges d’instruction, 12 décembre 2016, 3-5.

<sup>152</sup> Audition de MM. Philippe Van Linthout et Jean-Louis Doyen, présidents de l’association des juges d’instruction, 12 décembre 2016, 5.

<sup>153</sup> Réponse de la DJO aux questions de la commission d’enquête parlementaire, 30 août 2016, 9. Voir également Audition de MM. Philippe Van Linthout et Jean-Louis Doyen, présidents de l’association des juges d’instruction, 12 décembre 2016, 25-26.



gevestigd zijn, doch (ook) in België economisch actief zijn.<sup>154</sup> Hiermee is het probleem echter niet opgelost. De vraag blijft immers in welke mate de medewerkingsplicht ook daadwerkelijk kan worden afgedwongen. Een eventuele veroordeling zal slechts ten uitvoer kunnen worden gelegd met behulp van het land van vestiging, aangezien het doorgaans gaat om bedrijven die in België geen lokale verankering hebben en die evenmin over Belgische vermogensbestanddelen beschikken.<sup>155</sup>

101. Mede onder impuls van België boog de Raad van de Europese Unie zich inmiddels over deze problematiek. In de op 9 juni 2016 goedgekeurde conclusies “over het verbeteren van de strafrechtspleging in de cyberruimte” wordt onder meer een nauwere samenwerking met de service providers voorzien. De Commissie wordt verzocht een gemeenschappelijk kader te ontwikkelen voor de samenwerking met de dienstverleners, waarbij het doel is om specifieke categorieën van gegevens – met name abonneegegevens – te verkrijgen indien dat krachtens de wetgeving van derde landen toegelaten is. Hierbij moet ook aandacht worden besteed aan elke mogelijke andere vergelijkbare oplossing waardoor die gegevens snel en rechtmatig worden vrijgegeven. Uiterlijk in juni 2017 dient de Commissie aan de Raad resultaten voor te stellen.<sup>156</sup>

## VI.6.2. De nood aan een sterke(re) informatiepositie

### VI.6.2.1. Het belang van human intelligence

102. In de strijd tegen terrorisme is een goede informatiepositie cruciaal. Dit geldt voor het strafrechtelijk onderzoek van reeds gepleegde terroristische aanslagen, maar bovenal voor het tijdig kunnen optreden met het oog op het verijdelen van dergelijke aanslagen. Het vroegtijdig vergaren van de nodige informatie, zo nodig via de toepassing van strafrechtelijke bevoegdheden, is in dat verband een noodzakelijke voorwaarde. Hoewel de inlichtingendiensten hierbij een belangrijke

<sup>154</sup> Wat artikel 46bis Sv. betreft, zie de Yahoo-zaak die uiteindelijk haar beslag kreeg met het arrest van het Hof van Cassatie van 1 december 2015, RABG 2016, 485, noot K. De Schepper. Met betrekking tot de toegang tot online communicatie van een verdachte, kan worden verwezen naar het vonnis van de Correctionele rechtbank van Mechelen van 27 oktober 2016, waarin Skype werd veroordeeld (zie J. FLO, “Skype moet onderzoekers toegang geven tot communicatie verdachte”, De Juristenkrant 2016, nr. 337, 4).

<sup>155</sup> K. DE SCHEPPER en F. VERBRUGGEN, “Ontsnappen space invaders aan onze pacmannen? De materiële en formele strafrechtsmacht van België bij strafbare weigering van medewerking door elektronische dienstverleners”, Tijdschrift voor Strafrecht 2013, (143) 164.

<sup>156</sup> Conclusies van de Raad van de Europese Unie over het verbeteren van de strafrechtspleging in de cyberruimte, 9 juni 2016, 10007/16.

économiquement actifs en Belgique.<sup>154</sup> Cela ne résout toutefois pas le problème. La question demeure en effet de savoir dans quelle mesure l’obligation de concours a aussi effectivement une force contraignante. Une éventuelle condamnation ne pourra être exécutée qu’à l’aide du pays d’établissement, étant donné qu’il s’agit généralement d’entreprises qui n’ont aucun ancrage en Belgique et qui ne disposent pas non plus d’avoirs patrimoniaux belges.<sup>155</sup>

101. Depuis lors, le Conseil de l’Union européenne s’est penché sur cette question, notamment à la demande de la Belgique. Les conclusions “sur l’amélioration de la justice pénale dans le cyberspace”, approuvées le 9 juin 2016, indiquent notamment que la coopération avec les fournisseurs de services doit être renforcée. Il est demandé à la Commission d’élaborer un cadre commun de coopération avec les fournisseurs de services aux fins de l’obtention de certaines catégories spécifiques de données, en particulier les données concernant les abonnés, lorsque la législation des pays tiers le permet, ou toute autre solution comparable permettant la divulgation rapide et légale des données considérées. Il est demandé à la Commission de présenter au plus tard en juin 2017 les résultats escomptés au Conseil.<sup>156</sup>

## VI.6.2. La nécessité de disposer d’une solide position d’information (et de la renforcer)

### VI.6.2.1. L’importance du renseignement d’origine humaine

102. Une bonne position d’information est essentielle dans la lutte contre le terrorisme. Cela vaut pour l’instruction judiciaire d’attentats terroristes déjà commis mais aussi et surtout pour les actions à mener en vue de pouvoir déjouer de tels attentats. La collecte précoce des informations nécessaires, au besoin par l’attribution de compétences pénales, constitue une condition indispensable pour y parvenir. Si les services de renseignement jouent un rôle important dans ce domaine, la prévention

<sup>154</sup> Concernant l’article 46bis du Code pénal, voir l’affaire Yahoo qui a finalement été tranchée par l’arrêt de la Cour de cassation du 1<sup>er</sup> décembre 2015, RABG 2016, 485, note K. De Schepper. Concernant l’accès à la communication en ligne d’un suspect, on renverra au jugement du tribunal correctionnel de Malines du 27 octobre 2016, par lequel Skype a été condamné (voir J. FLO, “Skype moet onderzoekers toegang geven tot communicatie verdachte”, de Juristenkrant 2016, n° 337, 4).

<sup>155</sup> K. DE SCHEPPER et F. VERBRUGGEN, “Ontsnappen space invaders aan onze pacmannen? De materiële en formele strafrechtsmacht van België bij strafbare weigering van medewerking door elektronische dienstverleners”, Tijdschrift voor Strafrecht 2013, (143) 164.

<sup>156</sup> Conclusions du Conseil de l’Union européenne sur l’amélioration de la justice pénale dans le cyberspace, 9 juin 2016, 10007/16.

rol spelen, is de voorkoming van terroristische aanslagen wel degelijk ook een taak voor politie en justitie. Het strafrecht kan in deze context dus niet slechts het ultimum remedium zijn, doch dient ook op preventieve wijze te worden aangewend<sup>157</sup>, waarbij het belang van menselijke bronnen – de zogenaamde human intelligence (HUMINT) – bezwaarlijk kan worden overschat.

103. De onderzoekscommissie stelt vast dat de huidige opsporingsmethoden in bepaalde gevallen onvoldoende zijn om adequate en betrouwbare informatie te verwerven met betrekking tot operationele terroristische cellen en personen die soms op zeer korte tijd radicaliseren en tot actie dreigen over te gaan. Procureur-generaal Delmulle wees er in dit verband op dat deze fenomenen met name ook “van binnenuit” bestreden zouden moeten worden.<sup>158</sup> Daartoe kan weliswaar gebruik worden gemaakt van de informantenwerking en de inzet van infiltranten, doch beide opsporingsmethoden bieden op grond van de huidige wettelijke regeling, zoals hierna zal blijken, slechts een beperkte meerwaarde bij de bestrijding van het islamistisch terrorisme.

#### VI.6.2.2. De beperkingen van de informantenwerking

104. De informantenwerking behelst krachtens artikel 47*decies*, § 1, Sv. het onderhouden van regelmatige contacten door een politieambtenaar – de zogenaamde contactambtenaar – met een persoon – de informant –, waarbij deze laatste inlichtingen en gegevens over (geplande) misdrijven verstrekt. In tegenstelling tot een “tipgever” die zelf niet tot het crimineel milieu behoort en toevallig kennis krijgt van een gepleegd misdrijf, dat hij vervolgens, al dan niet anoniem, aan de politie kenbaar maakt, gaat het bij een informant om een persoon waarvan wordt vermoed dat hij nauwe banden heeft met één of meerdere personen ten aanzien waarvan er ernstige aanwijzingen zijn dat ze strafbare feiten plegen of zouden plegen.

105. De informantenwerking is zonder twijfel een nuttige methode om informatie over (geplande) terroristische misdrijven te bekomen. Daarbij is met name ook van belang dat de politie tot op zekere hoogte een sturende rol kan spelen. Volgens artikel 47*decies*, § 1, Sv. belet immers niets dat de contactambtenaar bepaalde personen als informant benadert en hen vraagt om hem informatie over (geplande) misdrijven te verschaffen. De politie kan derhalve vragen dat de informant op actieve en gerichte wijze informatie inwint over een bepaalde

<sup>157</sup> C. FIJNAUT, “Islamistische terreur vergt uitzonderlijke maatregelen”, S & D 2007, nr. 6, 39) 43.

<sup>158</sup> Plechtige openingszitting van het hof van beroep te Brussel. Rede uitgesproken door procureur-generaal Johan Delmulle, 1 september 2016, 27-28.

des attentats terroristes est également une mission qui relève de la police et de la justice. Dans ce contexte, le droit pénal ne peut donc pas être réduit à un ultimum remedium, mais doit également être utilisé à des fins préventives<sup>157</sup>, l'importance des sources humaines – le renseignement d'origine humaine (ROHUM) – pouvant difficilement être surestimée.

103. La commission d'enquête constate que les méthodes actuelles de recherche s'avèrent insuffisantes dans certains cas pour obtenir des informations adéquates et fiables à propos de cellules terroristes opérationnelles et de personnes qui se radicalisent parfois en très peu de temps et qui menacent de passer à l'acte. Le procureur général Delmulle a souligné à cet égard que ce phénomène devait également être combattu “de l'intérieur”.<sup>158</sup> On peut évidemment avoir recours à des informateurs et à des infiltrants, mais ces méthodes n'offrent, comme on le verra plus loin, qu'une valeur ajoutée limitée lorsqu'il s'agit de lutter contre le terrorisme islamiste.

#### VI.6.2.2. Les limites du recours aux indicateurs

104. Le recours aux indicateurs au sens de l'article 47*decies*, § 1<sup>er</sup>, du Code d'instruction criminelle est le fait, pour un fonctionnaire de police – appelé fonctionnaire de contact – d'entretenir des contacts réguliers avec une personne – appelée indicateur – afin que celle-ci lui fournisse des renseignements et des données à propos d'infractions (planifiées). Contrairement à l'informateur, qui n'appartient pas au milieu criminel et qui apprend par hasard l'existence d'une infraction commise qu'il signale ensuite, anonymement ou non, à la police, l'indicateur est une personne dont il est supposé qu'elle entretient des relations étroites avec une ou plusieurs personnes à propos desquelles il existe des indices sérieux qu'elles commettent ou commettraient des infractions.

105. Le recours aux indicateurs est indubitablement une méthode utile pour obtenir des renseignements à propos d'infractions terroristes (planifiées). À cet égard, il importe également, entre autres, que la police puisse, jusqu'à un certain point, jouer un rôle de pilotage en la matière. En effet, rien, en vertu de l'article 47*decies*, § 1<sup>er</sup>, du Code d'instruction criminelle, n'empêche le fonctionnaire de contact d'approcher certaines personnes en qualité d'indicateurs pour leur demander de lui fournir des renseignements à propos d'infractions

<sup>157</sup> C. FIJNAUT, “Islamistische terreur vergt uitzonderlijke maatregelen”, S & D 2007, n° 6, 39) 43.

<sup>158</sup> Audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Bruxelles. Discours prononcé par le procureur général Johan Delmulle, 1<sup>er</sup> septembre 2016, 27-28.

terroristische groepering of een terroristisch milieu.<sup>159</sup> Het dient dan echter wel te gaan om een groepering of milieu waarmee de informant reeds nauwe banden heeft. Binnen de informantenwerking is het voor het openbaar ministerie en de politie aldus niet mogelijk om een persoon op gerichte wijze “in te brengen” in een terroristische groepering of een terroristisch milieu.<sup>160</sup> Een dergelijk “gestuurd optreden” is wel mogelijk in het kader van de infiltratie, al zal het daar in beginsel steeds moeten gaan om een politieambtenaar die als undercover optreedt (*infra*, VI.6.2.3.).

106. Gezien de geldende wetgeving is de meerwaarde van de informantenwerking in het kader van het onderzoek naar terroristische misdrijven eerder beperkt. In de eerste plaats moet voor ogen worden gehouden dat een informant slechts inlichtingen en gegevens kan verzamelen, doch geen directe en actieve bijstand aan de opsporing kan verlenen. Ten tweede kan een informant niet onder een fictieve identiteit optreden. In de derde plaats kan het openbaar ministerie geen toelating geven aan een informant om onder bepaalde voorwaarden misdrijven te plegen die noodzakelijk zijn om zijn informatiepositie te behouden.<sup>161</sup> Zo zal een informant bijvoorbeeld niet kunnen ingaan op een vraag van een terroristische groep om een pand te huren van waaruit een aanslag zal worden voorbereid. Evenmin kan een informant deelnemen aan de verkenning van potentiële doelwitten of in het bezit worden gesteld van wapens, explosieven etc.<sup>162</sup> Deze situatie impliceert dat de informant zijn informatiepositie moet opgeven, waardoor het voor de gerechtelijke overheden moeilijker – en in bepaalde gevallen wellicht onmogelijk – wordt om zicht te houden op individuen en groepen die een terroristische aanslag zouden plannen, voorbereiden en mogelijk zullen uitvoeren. Het openbaar ministerie bevindt zich hierbij in een bijzonder hachelijke positie. De procureur des Konings of de federale procureur moet immers een afweging maken en zal, ter vrijwaring van de openbare veiligheid en het maatschappelijk belang,

(planifiées). La police peut dès lors demander à l’indicateur de recueillir des renseignements de manière active et ciblée à propos d’un groupement terroriste précis ou d’un milieu terroriste.<sup>159</sup> Il doit toutefois s’agir d’un groupement ou d’un milieu avec lequel l’indicateur entretient déjà des liens étroits. Dans le cadre du recours aux indicateurs, le ministère public et la police ne peuvent donc pas “introduire” une personne de manière ciblée dans un groupement ou dans un milieu terroriste.<sup>160</sup> Ce type d’opérations “dirigées” est toutefois envisageable dans le cadre de l’infiltration mais, dans ce cas, la personne infiltrée devra, en principe, toujours être un fonctionnaire de police opérant incognito (*infra*, VI.6.2.3.).

106. Compte tenu de la législation actuelle, la plus-value du recours aux indicateurs dans le cadre d’enquêtes relatives à des infractions terroristes est plutôt limitée. Premièrement, il ne faut pas oublier qu’un indicateur peut uniquement récolter des renseignements et des données, et ne peut pas apporter de soutien direct et actif dans le cadre de recherches. Deuxièmement, un indicateur ne peut pas opérer sous une identité fictive. Troisièmement, le ministère public ne peut pas autoriser un indicateur à commettre, sous certaines conditions, des infractions nécessaires au maintien de sa position d’information.<sup>161</sup> Un indicateur à qui un groupe terroriste demande de louer un logement pour y préparer un attentat ne pourra ainsi pas accéder à cette demande. Un indicateur ne pourra pas davantage participer à la reconnaissance de cibles potentielles ou être mis en possession d’armes, d’explosifs, etc.<sup>162</sup> Cette situation implique que l’informateur doit abandonner sa position d’information, si bien qu’il deviendra plus difficile – voire pratiquement impossible – pour les autorités judiciaires de suivre certains individus ou certains groupes qui planifient, préparent et pourraient perpétrer des attentats. À cet égard, le ministère public se trouve dans une situation particulièrement délicate. Le procureur du Roi ou le procureur fédéral doit en effet peser le pour et le contre et autorisera (ou voudra autoriser) le cas échéant un indicateur à commettre une infraction afin de préserver la sécurité publique et l’intérêt social. Cela se fait

<sup>159</sup> H. BERKMOES en J. DELMULLE, De bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, Brussel, Politeia, 2011, 729-730.

<sup>160</sup> Plechtige openingszitting van het hof van beroep te Brussel. Rede uitgesproken door procureur-generaal Johan Delmulle, 1 september 2016, 28-29.

<sup>161</sup> Plechtige openingszitting van het hof van beroep te Brussel. Rede uitgesproken door procureur-generaal Johan Delmulle, 1 september 2016, 28-29.

<sup>162</sup> Wetsonwerp houdende diverse wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering en van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de verbetering van onderzoeksmethoden naar het terrorisme en de zware en georganiseerde criminaliteit. Memorie van Toelichting, Kamer 2005-2006, nr. 51-2055/001, 34.

<sup>159</sup> H. BERKMOES et J. DELMULLE, De bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, Bruxelles, Politeia, 2011, 729-730.

<sup>160</sup> Audience solennelle de rentrée de la cour d’appel de Bruxelles. Discours prononcé par le procureur général Johan Delmulle, 1<sup>er</sup> septembre 2016, 28-29.

<sup>161</sup> Audience solennelle de rentrée de la cour d’appel de Bruxelles. Discours prononcé par le procureur général Johan Delmulle, 1<sup>er</sup> septembre 2016, 28-29.

<sup>162</sup> Projet de loi apportant des modifications diverses au Code d’instruction criminelle et au Code judiciaire en vue d’améliorer les modes d’investigation dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, Exposé des motifs, Chambre 2005-2006, n° 51-2055/001, 34.

aan een informant desgevallend toch de toelating (willen) geven om een misdrijf te plegen. Dit geschiedt evenwel buiten enig juridisch kader en derhalve met grote rechtsonzekerheid.<sup>163</sup>

107. De onderzoekscommissie wijst er in dit verband op dat het oude artikel 47*decies*, § 7, Sv., ingevoerd door de wet van 27 december 2005, wél de mogelijkheid voorzag om aan een informant de toelating te geven tot het plegen van misdrijven die strikt noodzakelijk zijn om zijn informatiepositie te behouden. Na de aanslagen in New York, Madrid en Londen, achtte de regering het immers wenselijk de strijd tegen het terrorisme te verstevigen door de gerechtelijke autoriteiten toe te staan onderzoeksmiddelen te gebruiken die meer aangepast zijn aan de complexiteit van dit criminele fenomeen. Daarbij werd overwogen dat de praktijk had aangetoond dat het openbaar ministerie in een aantal belangrijke en hoogdrempelige onderzoeken inzake terrorisme en georganiseerde criminaliteit werd geconfronteerd met de vraag of een informant die reeds op actieve wijze informatie over een bepaald crimineel milieu of dadergroep inwint, eveneens kan worden toegelaten onder welbepaalde omstandigheden deel te nemen aan het crimineel handelen binnen dit milieu of deze dadergroep.<sup>164</sup> Onder meer in geval van ernstige aanwijzingen van terroristische misdrijven, kon de procureur des Konings aldus de informant machtigen om strafbare feiten te plegen, die dan wel noodzakelijkerwijze evenredig dienden te zijn met het belang om de informatiepositie te behouden en daarenboven in geen geval rechtstreekse en ernstige schendingen van de fysieke integriteit van personen mochten inhouden.

108. De door de wet van 27 december 2005 ingevoerde § 7, van artikel 47*decies* Sv. werd evenwel vernietigd door het Grondwettelijk Hof bij arrest van 19 juli 2007. Hoewel het Hof begrip toonde voor de overwegingen van de regering en de mogelijkheid om informanten uitzonderlijk en onder bepaalde voorwaarden toe te laten een misdrijf te plegen niet per se onverenigbaar met de Grondwet achtte, meende het dat de regeling op een aantal punten strijdig was met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet – in samenhang gelezen met artikel 6 van het EVRM – enerzijds en artikel 12 van de Grondwet anderzijds. In het kader van de opsporing van terroristische misdrijven zijn drie aspecten van belang.

toutefois en dehors de tout cadre juridique, entraînant une grande insécurité juridique.<sup>163</sup>

107. La commission d'enquête souligne à cet égard que l'ancien article 47, § 7, du Code d'instruction criminelle, introduit par la loi du 27 décembre 2005, prévoyait bien la possibilité d'autoriser l'informateur à commettre des infractions strictement nécessaires pour conserver sa position d'information. Après les attentats de New York, Madrid et Londres, le gouvernement avait en effet jugé souhaitable de renforcer la lutte contre le terrorisme en permettant aux autorités judiciaires d'utiliser des moyens d'enquête plus adaptées à la complexité de ce phénomène criminel. À cet égard, il a été considéré que la pratique avait montré que, dans certaines enquêtes importantes et sensibles en matière de terrorisme et de criminalité organisée, le ministère public avait été confronté à la question de savoir si un indicateur qui collecte déjà "activement" des informations sur un milieu criminel ou un groupe d'auteurs déterminé peut être autorisé, sous certaines conditions bien définies, à participer aux actes criminels commis dans ce milieu ou ce groupe d'auteurs.<sup>164</sup> En cas d'indices sérieux d'infractions terroristes, notamment, le procureur du Roi pouvait alors permettre à l'informateur de commettre des faits punissables, qui devaient toutefois nécessairement être proportionnels à l'intérêt de conserver la position d'information et qui, de surcroît, ne pouvaient en aucun cas impliquer des atteintes directes et graves à l'intégrité physique de personnes.

108. Le § 7 de l'article 47*decies* du Code d'instruction criminelle introduit par la loi du 27 décembre 2005 a toutefois été annulé par l'arrêt du 19 juillet 2007 de la Cour constitutionnelle. Bien que la Cour ait fait preuve de compréhension à l'égard des arguments du gouvernement, et estimé qu'il n'était pas intrinsèquement contraire à la Constitution de permettre exceptionnellement aux informateurs de commettre des infractions sous certaines conditions, elle a estimé que plusieurs points de cette réglementation étaient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution – lue conjointement avec l'article 6 de la CEDH – d'une part, et à l'article 12 de la Constitution, d'autre part. Dans le cadre de

<sup>163</sup> Wetsonwerp houdende diverse wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering en van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de verbetering van onderzoeksmethoden naar het terrorisme en de zware en georganiseerde criminaliteit. Memorie van Toelichting, Kamer 2005-2006, nr. 51-2055/001, 35.

<sup>164</sup> Wetsonwerp houdende diverse wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering en van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de verbetering van onderzoeksmethoden naar het terrorisme en de zware en georganiseerde criminaliteit. Memorie van Toelichting, Kamer 2005-2006, nr. 51-2055/001, 34.

<sup>163</sup> Projet de loi apportant des modifications diverses au Code d'instruction criminelle et au Code judiciaire en vue d'améliorer les modes d'investigation dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, Exposé des motifs, Chambre 2005-2006, n° 51-2055/001, 35.

<sup>164</sup> Projet de loi apportant des modifications diverses au Code d'instruction criminelle et au Code judiciaire en vue d'améliorer les modes d'investigation dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée. Exposé des motifs, Chambre 2005-2006, n° 51-2055/001, 34.

Vooreerst oordeelde het Grondwettelijk Hof dat informanten in geen enkel geval de fysieke integriteit van personen mogen schenden; het louter uitsluiten van rechtstreekse en ernstige schendingen van de fysieke integriteit van personen volstaat dus niet. Ten tweede dient de wettelijke regeling te preciseren wat het gevolg is van de aan de informant verleende toestemming tot het plegen van misdrijven voor diens strafrechtelijke situatie. Artikel 47*decies*, § 7, Sv. bepaalde immers niet dat de informant in een dergelijke hypothese vrij van straf blijft, terwijl dit ten aanzien van de magistratuur die de toelating verleent wel werd voorzien. In de derde plaats benadrukte het Grondwettelijk Hof dat de in het vertrouwelijk dossier opgenomen elementen inzake de aan de informant verleende toestemming het voorwerp moeten kunnen uitmaken van een toetsing door een onafhankelijke en onpartijdige rechter.<sup>165</sup>

109. De onderzoekscommissie stelt vast dat de door het Grondwettelijk Hof vooropgestelde voorwaarden van die aard zijn dat zij een werkbare wettelijke regeling voor het plegen van misdrijven door informanten quasi-onmogelijk maken. Met het oog op de veiligheid van de informant is het afschermen van diens identiteit immers cruciaal. In die optiek dient de vertrouwelijkheid van het informantendossier, dat overigens niet gebruikt wordt in het kader van de vervolging en ook heel wat niet-zaakgebonden informatie bevat<sup>166</sup>, absoluut gevrijwaard te kunnen worden. Ook het zonder meer uitsluiten van het plegen van elk misdrijf dat de fysieke integriteit aantast, lijkt in de praktijk moeilijk denkbaar. Het zou immers inhouden dat een terroristische groep vrij eenvoudig de informant aan een “lakmoesproef” kan onderwerpen.<sup>167</sup>

#### VI.6.2.3. De beperkingen van de infiltratie

110. Infiltratie wordt in artikel 47*octies* § 1, eerste lid, Sv. omschreven als het door een politieambtenaar – de infiltrant – onder een fictieve identiteit onderhouden van duurzaam contact met één of meerdere personen, ten aanzien waarvan er ernstige aanwijzingen zijn dat zij hetzij strafbare feiten in het kader van een criminele organisatie – zoals bedoeld in artikel 324*bis* Sw. – hetzij

<sup>165</sup> GwH 19 juli 2007, nr. 15/2007, overwegingen B.8.11, B.8.19, B.8.20 en B.8.23.

<sup>166</sup> Een informant brengt immers doorgaans informatie over meerdere zaken aan (H. BERKMOES en J. DELMULLE, De bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, Brussel, Politeia, 2011, 763).

<sup>167</sup> H. BERKMOES en J. DELMULLE, De bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, Brussel, Politeia, 2011, 785-788; F. SCHUERMANS, “Grondwettelijk Hof laat “BOM-Reparatiewet” quasi ongemoeid” (noot onder GwH 19 juli 2007), RABG 2008, (4) 23-25.

la recherche des infractions terroristes, trois points sont importants. Tout d’abord, selon la Cour constitutionnelle, les informateurs ne peuvent en aucun cas porter atteinte à l’intégrité physique de personnes; le simple fait d’exclure les atteintes directes et graves à l’intégrité physique des personnes ne suffit donc pas. Deuxièmement, la disposition légale doit préciser les conséquences de l’autorisation accordée à l’informateur de commettre des infractions à l’égard de sa propre situation pénale. L’article 47*decies*, § 7, du Code d’instruction criminelle ne prévoyait pas, en effet, l’immunité pénale de l’informateur dans ce cas, alors que cette immunité était bien prévue pour le magistrat accordant l’autorisation. Troisièmement, la Cour constitutionnelle souligne que les éléments concernant l’autorisation accordée à l’informateur figurant dans le dossier confidentiel doivent pouvoir faire l’objet d’un contrôle par un juge indépendant et impartial.<sup>165</sup>

109. La commission d’enquête constate que les conditions proposées par la Cour constitutionnelle sont de nature telle qu’elles rendent pratiquement impossible l’élaboration d’une réglementation légale utilisable en ce qui concerne la perpétration d’infractions par des indicateurs. Il est en effet crucial, pour la sécurité des indicateurs, que leur identité soit dissimulée. Dans cette optique, il faut veiller à ce que la confidentialité du dossier relatif aux indicateurs – qui n’est d’ailleurs pas utilisé dans le cadre des poursuites et qui contient également de nombreuses informations non liées à l’affaire concernée<sup>166</sup> – puisse être garantie de manière absolue. De même, l’exclusion de toute infraction portant atteinte à l’intégrité physique est difficilement imaginable dans la pratique. Cela signifierait en effet qu’un groupe terroriste pourrait assez aisément soumettre l’indicateur à un “test décisif”.<sup>167</sup>

#### VI.6.2.3. Les limites de l’infiltration

110. L’article 47*octies*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code d’instruction criminelle décrit l’infiltration comme le fait, pour un fonctionnaire de police, appelé infiltrant, d’entretenir, sous une identité fictive, des relations durables avec une ou plusieurs personnes concernant lesquelles il existe des indices sérieux qu’elles commettent ou commettraient soit des infractions dans le cadre d’une

<sup>165</sup> Cour constitutionnelle, 19 juillet 2007, n° 15/2007, considérants B.8.11, B.8.19, B.8.20 et B.8.23.

<sup>166</sup> Un indicateur communique en effet généralement des informations en rapport avec plusieurs affaires (H. BERKMOES et J. DELMULLE, De bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, Bruxelles, Politeia, 2011, 763).

<sup>167</sup> H. BERKMOES et J. DELMULLE, De bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, Bruxelles, Politeia, 2011, 785-788; F. SCHUERMANS, “Grondwettelijk Hof laat “BOM-Reparatiewet” quasi ongemoeid” (note sous CC 19 juillet 2007), RABG 2008, (4) 23-25.

misdaden of wanbedrijven als voorzien in artikel 90ter, §§ 2 tot 4 Sv. plegen of zouden plegen. Tot deze laatste categorie behoren ook de terroristische misdrijven.<sup>168</sup> De toepassing van deze bijzondere opsporingsmethode ten aanzien van zowel (islamistische) terroristische groepen als zogenaamde lone wolves wordt evenwel door een aantal factoren bemoeilijkt. In de eerste plaats gaat het om een zeer gesloten en achterdochtig milieu, dat moeilijk te infiltreren valt. Daarbij komt ten tweede dat een dergelijke infiltratie hoe dan ook de nodige tijd vraagt, terwijl het proces van radicalisering in een aantal gevallen zeer snel verloopt en verdachten aldus snel tot een terroristische actie kunnen overgaan. De derde beperking is dat de Directie van de speciale eenheden van de federale politie over onvoldoende infiltranten met een geschikt profiel beschikt, zeker in het licht van het substantieel toegenomen aantal strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot (islamistisch) terrorisme.<sup>169</sup>

111. Bij deze laatste vaststelling moet meteen ook worden aangetekend dat infiltratie volgens de geldende wetgeving steeds door politieambtenaren moet gebeuren. Burgerinfiltratie – en a fortiori het inzetten van criminele burgerinfiltranten – is in beginsel niet toegelaten. Hierop bestaat thans slechts één uitzondering. In uitzonderlijke omstandigheden en mits uitdrukkelijke machtiging van de bevoegde magistraat, kan de infiltrant aldus bij een welbepaalde operatie kortstondig een beroep doen op de deskundigheid van een persoon die niet tot de politiediensten behoort.<sup>170</sup> Krachtens artikel 47octies, § 1, tweede lid, Sv. vereist dit wel dat zulks strikt noodzakelijk voorkomt voor het welslagen van de opdracht van de infiltrant. Hoewel de betrokken magistraat bij het al dan niet verlenen van de machtiging steeds oog zal moeten hebben voor het profiel van deze burger en in de mate van het mogelijke burgers met een crimineel verleden dient te weren, wordt hun inzet als zodanig niet uitgesloten.<sup>171</sup>

organisation criminelle visée à l'article 324bis du Code pénal, soit des crimes ou des délits visés à l'article 90ter, §§ 2 à 4, du Code d'instruction criminelle. Les infractions terroristes appartiennent également à cette dernière catégorie.<sup>168</sup> Un certain nombre de facteurs rendent toutefois difficile l'application de cette méthode particulière de recherche tant à des groupes terroristes (islamistes) qu'à des "loups solitaires". Premièrement, on est en effet en présence d'un milieu très fermé et très soupçonneux, difficile à infiltrer. Deuxièmement, une telle infiltration demande du temps, alors que le processus de radicalisation est parfois très rapide, si bien que les suspects peuvent passer rapidement à l'acte. La troisième limitation tient au fait que la Direction des unités spéciales de la police fédérale ne dispose pas d'un nombre suffisant d'infiltrants ayant un profil adéquat, surtout si l'on considère l'augmentation sensible du nombre d'enquêtes pénales sur des affaires de terrorisme (islamiste).<sup>169</sup>

111. À propos de cette dernière constatation, il convient également de préciser d'emblée que, selon la législation en vigueur, l'infiltration doit toujours être réalisée par des policiers. L'infiltration civile – et a fortiori le recours à des infiltrants civils criminels – ne sont pas, en principe, autorisés. Il n'existe actuellement qu'une seule exception à cette règle. L'infiltrant peut, dans des circonstances exceptionnelles et moyennant l'autorisation expresse du magistrat compétent, recourir brièvement, dans le cadre d'une opération spécifique, à l'expertise d'une personne externe aux services de police.<sup>170</sup> En vertu de l'article 47octies, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle, il faut toutefois que cela s'avère absolument indispensable à la réussite de sa mission. Bien que le magistrat concerné doive toujours être attentif, lors de l'octroi ou non de l'autorisation, au profil de ce citoyen et doive dans la mesure du possible écarter les citoyens ayant un passé criminel, le recours à ces personnes n'est pas exclu en tant que tel.<sup>171</sup>

<sup>168</sup> Art. 90ter, § 2, 1ter, Sv. juncto Boek II, Titel Iter, Sw.

<sup>169</sup> Plechtige openingszitting van het hof van beroep te Brussel. Rede uitgesproken door procureur-generaal Johan Delmulle, 1 september 2016, 27-28.

<sup>170</sup> Bij de parlementaire voorbereiding van de wetgeving op de bijzondere opsporingsmethoden werden een schilderijenexpert of kunstkenner, een chemicus of een diamantair als voorbeelden genoemd (Wetsontwerp betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden. Memorie van Toelichting, Parl.St. Kamer 2001-02, nr. 50-1688/001, 35).

<sup>171</sup> Wetsontwerp betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden. Memorie van Toelichting, Parl.St. Kamer 2001-02, nr. 50-1688/001, 35.

<sup>168</sup> Art. 90ter, § 2, 1ter, du Code d'instruction criminelle juncto Livre II, Titre Iter, du même code.

<sup>169</sup> Audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Bruxelles. Discours prononcé par le procureur général Johan Delmulle, 1<sup>er</sup> septembre 2016, 27-28.

<sup>170</sup> Lors des travaux préparatoires de la législation relative aux méthodes particulières de recherche, les exemples d'un expert en tableaux ou en œuvres d'art, d'un chimiste ou d'un diamantaire ont été cités (Projet de loi concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête, Exposé des motifs, Doc. parl. Chambre 2001-02, n° 50-1688/001,35).

<sup>171</sup> Projet de loi concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête, Exposé des motifs, Doc. parl. Chambre 2001-02, n° 50-1688/001,35.

## VI.7. Aanbevelingen

### VI.7.1. *De versterking van de federale politie*

112. De onderzoekscommissie benadrukt eerst en vooral dat de federale politie dringend versterkt moet worden. Op zijn minst moet hierbij de in het Koninklijk Besluit van 27 oktober 2015 voorziene personeelsformatie van 13.500 personeelsleden worden gewaarborgd. Hierbij vraagt de onderzoekscommissie bijzondere aandacht voor de problematiek van de vergrijzing van het korps, die met name de gerechtelijke diensten van de federale politie treft. Aangezien ervaring best ook wordt doorgegeven aan nieuwe krachten, dient te worden voorzien in tijdige vervanging, zodat een on the job training mogelijk is. Een langetermijnvisie die toelaat om tijdig in te spelen op het vertrek van personeelsleden is derhalve vereist.

### VI.7.2. *Een modern human resource management*

113. Zowel voor de federale als de lokale politie bestaat nood aan een meer eigentijds human resource management. De onderzoekscommissie doet ter zake drie aanbevelingen.

114. In de eerste plaats moet, voor wat in het bijzonder de federale politie betreft, rekening worden gehouden met de specificiteit van de gerechtelijke politie. De politie werft aan op een basisniveau, terwijl men binnen de gerechtelijke zuil vooral nood heeft aan mensen met specifieke diploma's en/of profielen. Een gemoduleerde opleiding, gekoppeld aan een meer gerichte rekrutering van specifieke profielen – met desgevallend aanwerving op het niveau van het middenkader – kan hier een oplossing bieden.

115. Ten tweede benadrukt de onderzoekscommissie de noodzaak van een actiever en effectiever diversiteitsbeleid, wat ertoe moet bijdragen dat de samenstelling van de politiediensten een meer correcte weerspiegeling van de maatschappij vormt. Agenten van allochtone origine hebben niet alleen een waardevolle kennis en expertise over (de cultuur binnen) hun gemeenschappen, maar zijn ook nodig om het beeld van de politie in deze gemeenschappen bij te stellen. Het moet met andere woorden duidelijk zijn dat het ook hun politie is. Een meer diverse samenstelling van zowel de federale politie als de lokale politie moet leiden tot een cultuur van samenwerking en vertrouwen, waarbij er geen plaats is voor wantrouwen ten aanzien van politieambtenaren met een migratieachtergrond. De onderzoekscommissie werd geconfronteerd met een aantal gevallen waarin allochtone politieambtenaren aangaven dat de door

## VI.7. Recommandations

### VI.7.1. *Le renforcement de la police fédérale*

112. La commission d'enquête souligne d'abord et avant tout qu'il est urgent de renforcer la police fédérale. À tout le moins, l'effectif de 13 000 membres prévu par l'arrêté royal du 27 octobre 2015 doit être garanti. À cet égard, la commission d'enquête demande qu'une attention particulière soit accordée à la problématique du vieillissement du corps, qui touche notamment les services judiciaires de la police fédérale. Étant donné qu'il est également préférable de transmettre l'expérience aux nouvelles recrues, il convient de prévoir le remplacement des départs en temps utile, de manière à permettre une formation sur le tas (on the job training). Il s'impose dès lors d'avoir une vision à long terme qui permette de réagir en temps utile au départ de membres du personnel.

### VI.7.2. *Une gestion moderne des ressources humaines*

113. Tant pour la police fédérale que pour la police locale, la gestion des ressources humaines doit être modernisée. La commission d'enquête formule trois recommandations en la matière.

114. Premièrement, il y a lieu de tenir compte de la spécificité de la police judiciaire, en particulier en ce qui concerne la police fédérale. La police recrute à un niveau de base, alors que le pilier judiciaire a surtout besoin de personnes ayant des diplômes et/ou des profils spécifiques. Une formation modulée associée à un recrutement plus ciblé de profils spécifiques – avec le cas échéant un recrutement au niveau du cadre moyen – pourrait apporter une solution à cet égard.

115. Deuxièmement, la commission d'enquête souligne la nécessité d'une politique plus active et plus efficace en matière de diversité, afin que la composition des services de police reflète plus fidèlement la composition de la société. Non seulement les agents d'origine allochtone disposent de connaissances et d'une expertise précieuses de (la culture au sein de) leurs communautés, mais ils sont aussi nécessaires pour corriger l'image de la police dans ces communautés. En d'autres termes, il doit être clair que la police est également leur police. Une composition plus diversifiée tant de la police fédérale que de la police locale doit aboutir à une culture de coopération et de confiance, qui ne laisse aucune place à la méfiance à l'égard des policiers issus de l'immigration. La commission d'enquête a été confrontée à un certain nombre de cas où des fonctionnaires de police d'origine étrangère déclaraient que les informations

hen aangebrachte informatie niet naar waarde werd geschat. Zij hadden het gevoel dat er sprake was van racisme. Het Vast Comité P heeft bepaalde van deze gevallen onderzocht en stelde geen racisme binnen de politie vast. Op basis van de informatie waarover de onderzoekscommissie beschikt, kan niet onomstotelijk worden bewezen dat er in deze en andere gevallen sprake zou zijn van racisme. Dit neemt niet weg dat de onderzoekscommissie benadrukt dat het tegengaan van racisme en discriminatie een permanent aandachtspunt voor de politie moet blijven en dat alle ter zake geformuleerde klachten diepgaand moeten worden onderzocht.

116. In de derde plaats tonen de door de onderzoekscommissie gedane vaststellingen aan dat het huidige personeelsstatuut van de politie op een aantal vlakken de optimale aanwending van het personeel bemoeilijkt. De onderzoekscommissie onderschrijft in dit verband de aanbevelingen die reeds in het Evaluatierapport tien jaar politiehervorming werden gedaan, doch tot op heden onuitgevoerd bleven.<sup>172</sup> Zij pleit derhalve voor een fundamentele herziening van het politiestatuut, waarbij meer dan thans het geval is rekening wordt gehouden met de functies die, binnen een gegeven kader, daadwerkelijk worden uitgeoefend. Daartoe dient, in overleg met de vakorganisaties, een systeem van functionele verloning ontwikkeld te worden, waarbij bepaalde functies, zoals met name de wijkwerking en de ondersteuning door de centrale diensten van de federale politie, aantrekkelijker gemaakt moeten worden. De onderzoekscommissie pleit in dit perspectief voor een hervorming van het huidige complexe en niet transparante premiestelsel.<sup>173</sup> Deze hervorming is met name ook noodzakelijk met het oog op het bevorderen van de noodzakelijke mobiliteit binnen de politie.

### VI.7.3. Een vereenvoudiging van de aankoopprocedure

117. De onderzoekscommissie bepleit een vereenvoudiging van de geldende regeling inzake de aankoopprocedure, die moet toelaten dat de federale politie voor specifieke, dringende en onvoorziene behoeften op snelle, flexibele en efficiënte wijze het voor haar werking vereiste materiaal kan verwerven.

<sup>172</sup> Zie "Evaluatierapport tien jaar politiehervorming" in W. BRUGGEMAN, E. DEVROE en M. EASTON (eds.), Evaluatie van 10 jaar politiehervorming, Antwerpen, Maklu, 2010, (11) 30-32.

<sup>173</sup> Hierbij kan nuttig gebruik worden gemaakt van het door het Vast Comité P in 2014 gevoerde onderzoek inzake de toelagen en vergoedingen verbonden aan de politiefunctie.

qu'ils avaient fournies n'avaient pas été appréciées à leur juste valeur. Ils avaient le sentiment d'être victimes de racisme. Le Comité permanent P a examiné certains de ces cas et n'a pas constaté de racisme au sein de la police. Sur la base des informations dont la commission d'enquête dispose, il ne peut être prouvé de manière incontestable qu'il serait question de racisme dans lesdits et dans d'autres cas. La commission d'enquête n'en souligne pas moins que la lutte contre le racisme et la discrimination doit continuer à retenir l'attention de la police de manière permanente et que toutes les plaintes formulées en la matière doivent être examinées de façon approfondie.

116. Troisièmement, les constatations faites par la commission d'enquête démontrent que le statut actuel du personnel de la police entrave dans certains domaines l'utilisation optimale du personnel. La commission d'enquête souscrit dans ce cadre aux recommandations déjà formulées dans le Rapport d'évaluation de dix ans de réforme des polices, mais qui sont jusqu'à présent restées lettre morte.<sup>172</sup> Elle plaide dès lors en faveur d'une révision fondamentale du statut de la police, qui tienne davantage compte qu'à l'heure actuelle des fonctions qui sont réellement exercées dans un cadre donné. À cette fin, il convient de développer, en concertation avec les syndicats, un système de rémunération fonctionnelle, de manière à accroître l'attractivité de certaines fonctions, comme notamment la fonction d'agent de quartier et les fonctions d'appui que remplissent les services centraux au profit de la police fédérale. Dans cette optique, la commission d'enquête plaide en faveur d'une réforme du système de primes actuel, qui est complexe et qui manque de transparence.<sup>173</sup> Cette réforme doit notamment aussi être menée afin de favoriser la mobilité nécessaire au sein de la police.

### VI.7.3. Une simplification de la procédure d'achat

117. La commission d'enquête plaide en faveur d'une simplification des règles en vigueur en matière de procédure d'achat qui, pour des besoins spécifiques, urgents et imprévus, doit permettre à la police fédérale d'acquérir de manière rapide, flexible et efficace le matériel requis pour son fonctionnement.

<sup>172</sup> Voir "Evaluatierapport tien jaar politiehervorming" dans W. BRUGGEMAN, E. DEVROE et M. EASTON (éds.), Evaluatie van 10 jaar politiehervorming, Anvers, Maklu, 2010, (11) 30-32.

<sup>173</sup> À cet égard, on pourrait s'inspirer utilement de l'enquête menée en 2014 par le Comité permanent P concernant les allocations et indemnités liées à la fonction de police peut s'avérer utile.



#### VI.7.4. De federale politie als hiërarchische organisatie

118. Met het oog op een versterking van de geïntegreerde werking van de federale politie acht de onderzoekscommissie een eenheid van leiding en een duidelijke keten van bevel noodzakelijk. De commissaris-generaal dient derhalve beschouwd te worden als de hiërarchische chef van de gehele federale politie, zowel op het centrale als op het gedeconcentreerde niveau. In die optiek is een verduidelijking van de enigszins dubbelzinnige wettelijke regeling vereist. Zo bepaalt artikel 99, eerste lid van de wet van 7 december 1998 dat de federale politie onder leiding staat van de commissaris-generaal, wat blijkt uit artikel 93, § 4, van dezelfde wet impliceert dat alle algemene directies, directies en diensten van de federale politie onder de commissaris-generaal ressorteren. Daar staat echter tegenover dat de wet van 7 december 1998 een relatief autonome positie aan de directeurs-generaal toekent. Enerzijds kan de commissaris-generaal slechts in welbepaalde gevallen een beslissing van een directeur-generaal herroepen<sup>174</sup>, terwijl anderzijds binnen het directiecomité van de federale politie een consensusmodel wordt vooropgesteld, waarbij de commissaris-generaal weliswaar kan beslissen indien er geen consensus kan worden bereikt, doch in voorkomend geval hiervan de minister van Binnenlandse Zaken en – voor wat de gerechtelijke opdrachten betreft – de minister van Justitie op de hoogte moet brengen.<sup>175</sup>

119. De onderzoekscommissie acht het streven naar een consensus tussen de commissaris-generaal en de directeurs-generaal belangrijk. Dit uitgangspunt dient dus behouden te blijven. Dit neemt evenwel niet weg dat de huidige beperkingen inzake de beslissingsmacht van de commissaris-generaal afbreuk doen aan de efficiënte werking van de federale politie. In die optiek moet in de wet van 7 december 1998 duidelijk worden gesteld dat de commissaris-generaal, vanuit zijn leidinggevende positie, bindende bevelen, onderrichtingen en richtlijnen kan geven aan de directeurs-generaal. In de tweede plaats is een aanpassing van artikel 100 van de wet van 7 december 1998 aangewezen, in die zin dat de commissaris-generaal, in geval daartoe aanleiding bestaat, steeds de beslissing van een directeur-generaal moet kunnen herroepen. De commissaris-generaal treedt hierbij – zoals thans reeds het geval is – op onder het gezag van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. De mogelijkheid voor de betrokken directeur-generaal om zich tot deze ministers te wenden, met het oog op een herroeping van de beslissing van de commissaris-generaal, dient evenwel te worden geschrapt. Ten derde acht de onderzoekscommissie

<sup>174</sup> Zie art. 100 van de wet 7 december 1998.

<sup>175</sup> Zie art. 8bis, § 3, van de wet 7 december 1998.

#### VI.7.4. La police fédérale en tant qu'organisation hiérarchique

118. En vue de renforcer le fonctionnement intégré de la police fédérale, la commission d'enquête estime qu'une unité de direction et une chaîne de commandement claire sont nécessaires. Le commissaire général doit par conséquent être considéré comme le chef hiérarchique de l'ensemble de la police fédérale, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Dans cette optique, il est requis de préciser la réglementation légale quelque peu ambiguë. L'article 99, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 décembre 1998 prévoit ainsi que la police fédérale est placée sous la direction du commissaire général, ce qui selon l'article 93, § 4, de la même loi, implique que toutes les directions générales, directions et services de la police fédérale relèvent du commissaire général. Il n'en demeure pas moins que la loi du 7 décembre 1998 accorde une position relativement autonome aux directeurs généraux. D'une part, le commissaire général ne peut réformer une décision d'un directeur général que dans des cas bien précis<sup>174</sup>, alors que, d'autre part, le comité de direction de la police fédérale préconise un modèle consensuel, dans lequel le commissaire général peut certes décider si aucun consensus ne peut être atteint, mais doit, le cas échéant, en informer le ministre de l'Intérieur – en ce qui concerne les missions judiciaires – et le ministre de la Justice.<sup>175</sup>

119. La commission d'enquête estime qu'il est important de tendre vers un consensus entre le commissaire général et les directeurs généraux. Ce principe doit donc être maintenu. Il n'en demeure pas moins que les limitations actuelles du pouvoir de décision du commissaire général portent atteinte à l'efficacité du fonctionnement de la police fédérale. Dans cette optique, la loi du 7 décembre 1998 devrait clairement disposer que le commissaire général peut, en sa qualité de supérieur hiérarchique, donner des ordres, des instructions et des directives à caractère contraignant aux directeurs généraux. Deuxièmement, il se recommande de modifier l'article 100 de la loi du 7 décembre 1998, de manière à ce que le commissaire général puisse toujours, s'il y a lieu de le faire, révoquer la décision d'un directeur général. Dans ce cas, le commissaire général intervient – comme c'est déjà le cas actuellement – sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice. La possibilité, pour le directeur général concerné, de se tourner vers ces ministres dans la perspective d'une révocation de la décision du commissaire général, doit toutefois être supprimée. Troisièmement, la commission d'enquête estime qu'il est souhaitable

<sup>174</sup> Voir art. 100 de la loi du 7 décembre 1998.

<sup>175</sup> Voir art. 8bis, § 3, de la loi du 7 décembre 1998.

een aanpassing van artikel 8*bis*, § 3, van de wet van 7 december 1998 wenselijk. Het streven naar een consensus in het directiecomité moet de regel blijven. De commissaris-generaal zou echter niet langer verplicht worden om de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie te informeren indien hij, bij gebrek aan consensus in het directiecomité, een beslissing neemt. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat beide ministers belast blijven met de zeggenschap over de federale politie en er aldus regelmatig overleg met de commissaris-generaal plaatsvindt. Als mandaathouder dient de commissaris-generaal overigens te worden geëvalueerd over de wijze waarop hij leiding aan de federale politie geeft.

120. Onder leiding van de commissaris-generaal moet de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie volgens de onderzoekscommissie de eindverantwoordelijkheid dragen voor de werking en organisatie van de centrale én gedeconcentreerde gerechtelijke directies. Hij moet derhalve beschouwd worden als de hiërarchisch overste van alle personeelsleden van de gerechtelijke pijler, waarbij de gerechtelijke directeurs onder zijn rechtstreeks toezicht en waar nodig conform zijn bindende instructies functioneren. Dit vereist geen wetwijzigingen, doch wel een cultuuromslag binnen de federale politie. De onderzoekscommissie wijst er in hieromtrent uitdrukkelijk op dat de toekenning van een mandaatfunctie aan de gerechtelijke directeurs niet inhoudt dat zij autonoom zouden kunnen functioneren. De mandaatfunctie staat immers los van een hiërarchisch verband binnen de organisatie. Het mandaathouderschap kan dan ook nooit worden aangegrepen om de hiërarchische structuur van de federale politie te hypothekeren.

121. De onderzoekcommissie benadrukt verder de noodzaak van een sterkere geïntegreerde werking van de bestuurlijke en gerechtelijke pijlers van de federale politie, zowel op centraal als op gedeconcentreerd niveau. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen functionele en organisatorische aspecten.

122. Vanuit functioneel perspectief pleit de onderzoekscommissie ervoor om af te stappen van het strakke onderscheid tussen bestuurlijke en gerechtelijke informatie en om in beginsel uit te gaan van het concept "politieinformatie", waarbij vanuit een geïntegreerd bestuurlijk en gerechtelijk oogpunt en uitgaand van de "need to share" kan worden beoordeeld welke maatregelen in een concreet geval vereist zijn. De informatiehouding dient derhalve zo te worden ingericht dat een dergelijke coherente benadering, rekening houdend met de eigen finaliteit van elke betrokken dienst, mogelijk

de modifier l'article 8*bis*, § 3, de la loi du 7 décembre 1998. La recherche d'un consensus au sein du comité de direction doit demeurer la règle. Le commissaire général ne serait cependant plus obligé d'informer le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice lorsque, à défaut de consensus au sein du comité de direction, il prend une décision. Il n'en demeure bien évidemment pas moins que les deux ministres restent chargés du contrôle de la police fédérale et qu'une concertation régulière est donc prévue avec le commissaire général. En sa qualité de mandataire, le commissaire général doit au demeurant être évalué sur la manière dont il dirige la police fédérale.

120. De l'avis de la commission d'enquête, le directeur général de la direction générale de la police judiciaire doit, sous la direction du commissaire général, porter la responsabilité finale du fonctionnement et de l'organisation à la fois des directions centrales et des directions judiciaires déconcentrées. Il doit donc être considéré comme le supérieur hiérarchique de tous les membres du personnel du pilier judiciaire, étant entendu que les directeurs judiciaires opèrent sous son contrôle direct et, si nécessaire, conformément à ses instructions contraignantes. Cela ne nécessite pas de modification législative, mais bien un changement de mentalité au sein de la police fédérale. Dans ce contexte, la commission d'enquête souligne expressément que l'attribution d'une fonction à mandat aux directeurs judiciaires ne signifie pas qu'ils auraient la faculté de fonctionner de manière autonome. La fonction à mandat est en effet dissociée de toute relation hiérarchique au sein de l'organisation. La détention d'un mandat ne peut dès lors jamais être le prétexte d'une remise en cause de la structure hiérarchique de la police fédérale.

121. La commission d'enquête souligne par ailleurs la nécessité de renforcer le fonctionnement intégré des piliers administratif et judiciaire de la police fédérale, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. À cet égard, il y a lieu d'opérer une distinction entre les aspects fonctionnel et organisationnel.

122. D'un point de vue fonctionnel, la commission d'enquête estime qu'il est préférable de renoncer à la distinction rigide entre informations administratives et informations judiciaires et de partir en principe du concept d'"informations policières", ce qui permet, en partant d'un point de vue administratif et judiciaire intégré et de la nécessité de partager les informations ("need to share"), d'évaluer quelles mesures sont requises dans un cas concret. La gestion des informations doit par conséquent être organisée de manière à permettre cette approche cohérente, compte tenu de la finalité

wordt.<sup>176</sup> Het project “I-police”, dat in hoofdstuk IV van dit rapport werd geanalyseerd, biedt hiertoe een belangrijke opportuniteit. De onderzoekscommissie wijst echter wel op de noodzaak van juridische waarborgen met betrekking tot de voorwaarden waaronder politieinformatie kan worden gebruikt.

123. Op organisatorisch vlak acht de onderzoekscommissie een parallellisme tussen de gedeconcentreerde gerechtelijke directies en de gedeconcentreerde coördinatie- en steundirecties wenselijk. Laatstgenoemde directies worden thans beschouwd als een onderdeel van het commissariaat-generaal<sup>177</sup>, wat tot gevolg heeft dat de bestuurlijke directeur-coördinator bij de uitvoering van zijn opdrachten niet alleen ressorteert onder de directeur-generaal bestuurlijke politie, maar ook handelt conform de bevelen, onderrichtingen en richtlijnen van de commissaris-generaal.<sup>178</sup> De gedeconcentreerde gerechtelijke directies behoren echter louter tot de Algemene directie gerechtelijke politie<sup>179</sup>, waarbij de gerechtelijke directeur opereert onder het gezag van de directeur-generaal gerechtelijke politie.<sup>180</sup> In bijkomende orde zijn de FGP's echter ook belast met de vergaring en de verwerking van informatie betreffende de uitvoering van gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke politie.<sup>181</sup> Voor wat deze opdrachten betreft, handelen de gerechtelijke directeurs overeenkomstig de bevelen en onderrichtingen van de directeur-generaal bestuurlijke politie.<sup>182</sup> Met het oog op de coherente en gestroomlijnde werking van de federale politie is het aangewezen dat ook de gedeconcentreerde gerechtelijke directies als onderdeel van het commissariaat-generaal worden beschouwd, zodat voor de gerechtelijke directeurs dezelfde bevelslijn geldt als deze voor de bestuurlijke directeurs-coördinator. Hoewel de gerechtelijke directeurs in eerste orde worden aangestuurd door de directeur-generaal gerechtelijke politie en deze laatste aldus verantwoordelijk dient te blijven voor hun functioneren,

spécifique de chaque service concerné.<sup>176</sup> Le projet “i-police”, qui a été analysé dans le chapitre IV du présent rapport, constitue une importante opportunité à cet effet. La commission d'enquête attire toutefois l'attention sur la nécessité de prévoir des garanties juridiques en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les informations policières peuvent être utilisées.

123. Sur le plan organisationnel, la commission d'enquête estime qu'un parallélisme entre les directions judiciaires déconcentrées et les directions de coordination et d'appui déconcentrées est souhaitable. Ces dernières directions sont actuellement considérées comme faisant partie du commissariat général<sup>177</sup>, ce qui a pour conséquence que pour l'exécution de ses missions, le directeur coordinateur administratif relève non seulement du directeur général de la police administrative, mais se conforme également aux ordres, instructions et directives du commissaire général.<sup>178</sup> Les directions judiciaires déconcentrées appartiennent, quant à elles, à la direction générale de la police judiciaire<sup>179</sup>, le directeur judiciaire opérant sous l'autorité du directeur général de la police judiciaire.<sup>180</sup> À titre subsidiaire, les PJF sont toutefois également chargées du recueil et du traitement des informations en ce qui concerne l'exécution de missions spécialisées de police administrative.<sup>181</sup> En ce qui concerne ces missions, les directeurs judiciaires se conforment aux ordres et aux instructions du directeur général de la police administrative.<sup>182</sup> En vue d'un fonctionnement cohérent et uniformisé de la police fédérale, il se recommande que les directions judiciaires déconcentrées soient également considérées comme faisant partie du commissariat général, de manière à ce que les directeurs régionaux aient la même ligne hiérarchique que les directeurs coordinateurs administratifs. Bien que les directeurs judiciaires soient dirigés en ordre principal par le directeur général de la police judiciaire, celui-ci devant donc demeurer responsable de leur fonctionnement, il apparaît ainsi clairement qu'au

<sup>176</sup> Zie, in vergelijkbare zin, Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 5, 23 en 36. Zie ook Hoorzitting met de vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 23 en 28.

<sup>177</sup> Art. 3, 3°, van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>178</sup> Art. 103, § 3, van de wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

<sup>179</sup> Art. 11, 5°, van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>180</sup> Art. 105, § 8, van de wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

<sup>181</sup> Art. 12, 4° van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>182</sup> Art. 105, § 4, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus.

<sup>176</sup> Voir, dans un sens comparable, Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 5, 23 et 36. Voir aussi Audition du vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016, 23 et 28.

<sup>177</sup> Art. 3, 3°, de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

<sup>178</sup> Art. 103, § 3, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

<sup>179</sup> Art. 11, 5°, de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

<sup>180</sup> Art. 105, § 8, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

<sup>181</sup> Article 12, 4° de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

<sup>182</sup> Article 105, § 4, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

wordt het aldus duidelijk dat zij zo nodig ook bevelen, onderrichtingen en richtlijnen van de commissaris-generaal kunnen krijgen.

124. Met betrekking tot de meer fundamentele vraag naar de zinvolheid van het behoud van het onderscheid tussen een bestuurlijke en gerechtelijke pijler verwijst de onderzoekscommissie naar artikel 45 van de zogenaamde Optimalisatiewet.<sup>183</sup> Hierin wordt bepaald dat de federale politieraad in het tweede semester van 2018 een evaluatie zal uitvoeren van de werking van de federale politie in het algemeen en van de doeltreffendheid van de organisatie van de gedeconcentreerde directies van bestuurlijke en gerechtelijke politie in het bijzonder.

#### **VI.7.5. Het beheer van de federale politie: een versterkte verantwoordelijkheid voor de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal**

125. In het licht van de geïntegreerde werking van de federale politie is het volgens de onderzoekscommissie wenselijk dat de minister van Justitie nauwer wordt betrokken bij het beheer ervan. Hoewel het beheer van de federale politie thans reeds een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie is, moet worden vastgesteld dat alleen de minister van Binnenlandse Zaken waakt over het aan de commissaris-generaal toevertrouwde dagelijks beheer. De onderzoekscommissie meent dat deze verantwoordelijkheid aan beide ministers moet worden toegekend. Hiertoe is een wijziging vereist van artikel 98, § 2, laatste lid van de Wet van 7 december 1998.

126. Daarnaast acht de onderzoekscommissie een versterking van de positie van het college van procureurs-generaal ten aanzien van de Algemene directie gerechtelijke politie onontbeerlijk. Aldus zal de directeur-generaal deze Algemene directie leiden in nauw overleg met een daartoe door het college aangewezen procureur-generaal. Dit moet het college van procureurs-generaal toelaten om een strategische en sturende rol ten aanzien van de gerechtelijke pijler van de federale politie te vervullen. Daarenboven wordt zodoende een coördinerend optreden vergemakkelijkt, waarbij op flexibele, maar ook dwingende wijze kan worden opgetreden indien een gedeconcentreerde gerechtelijke directie over onvoldoende capaciteit beschikt om de vorderingen van het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter uit te voeren. Dit voorstel komt aldus tegemoet aan de hoger geschetste problemen met betrekking tot de toepassing van artikel 28ter, § 3, Sv. (*supra*, VI.4.3.1.). Het doet geen afbreuk aan de in

<sup>183</sup> Wet van 26 maart 2014 houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten.

besoin, ils peuvent recevoir des ordres, instructions et directives du commissaire général.

124. S'agissant de la question plus fondamentale de la pertinence du maintien de la distinction entre les piliers administratif et judiciaire, la commission d'enquête renvoie à l'article 45 de la "loi d'optimisation".<sup>183</sup> Cette loi dispose que le conseil fédéral de police effectuera une évaluation du fonctionnement de la police fédérale et plus particulièrement de l'efficacité de l'organisation des directions déconcentrées de police administrative et judiciaire durant le dernier semestre de 2018.

#### **VI.7.5. Gestion de la police fédérale: responsabilité renforcée pour le ministre de la Justice et le collègue des procureurs généraux**

125. À la lumière du fonctionnement intégré de la police fédérale, la commission d'enquête estime souhaitable que le ministre de la Justice soit plus étroitement associé à la gestion de la police. Même si la gestion de la police fédérale constitue actuellement déjà une responsabilité partagée des ministres de l'Intérieur et de la Justice, force est de constater que seul le ministre de l'Intérieur veille à sa gestion quotidienne, qui est confiée au commissaire-général. La commission d'enquête estime que cette responsabilité doit être dévolue aux deux ministres. Il conviendra, à cette fin, de modifier l'article 98, § 2, dernier alinéa, de la loi du 7 décembre 1998.

126. Par ailleurs, la commission d'enquête estime qu'il est indispensable de renforcer la position du collège des procureurs généraux vis-à-vis de la Direction générale de la police judiciaire. De cette manière, le directeur général dirigera cette Direction générale en étroite concertation avec un procureur général désigné à cette fin par le collège des procureurs généraux, ce qui doit permettre à ce dernier de remplir un rôle stratégique de pilotage à l'égard du pilier judiciaire de la police fédérale. Cela permettra en outre de faciliter la mise en place d'une coordination afin d'agir de manière flexible mais également contraignante lorsqu'une direction judiciaire déconcentrée ne dispose pas de suffisamment de capacité pour exécuter les réquisitions du ministère public ou du juge d'instruction. Cette proposition répond dès lors aux problèmes évoqués plus haut à propos de l'application de l'article 28ter, § 3, du Code d'instruction criminelle (*supra*, VI.4.3.1). Elle ne porte pas préjudice au rôle du procureur général, défini dans cette disposition,

<sup>183</sup> Loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimisation des services de police.

deze bepaling voorziene rol voor de procureur-generaal, doch laat wel toe om zo nodig dwingende initiatieven op nationaal niveau te nemen.

127. Met het oog op het versterken van de gezamenlijke strategie en de samenwerkingsmodaliteiten tussen de gerechtelijke overheden en de federale politie acht de onderzoekscommissie een revitalisering van het door de voorzitter van het college van procureurs-generaal voorgezeten overlegplatform Justipol aangewezen. De samenstelling en het belang van dit thans nog onderbenutte platform werden hoger reeds beschreven (zie VI.4.3.1.).

#### VI.7.6. *Een vaste researchcapaciteit voor het federaal parket*

128. Uit de vaststellingen is gebleken dat het recurrent probleem van politieel capaciteitsgebrek bij de behandeling van dossiers waarin het federaal parket de strafvordering uitoefent reeds minstens een decennium niet afdoende kan worden opgelost. Aangezien het status quo geen valabele optie is, dringt een structurele oplossing zich op. In het kader van haar werkzaamheden nam de onderzoekscommissie hieromtrent kennis van diverse hervormingsvoorstellen, waarbij tijdens de hoorzittingen met de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, parketmagistraten en leden van de federale politie de voor- en nadelen van de diverse mogelijke opties uitvoerig aan bod kwamen.

129. Het uitgangspunt dient volgens de onderzoekscommissie te zijn dat aan het federaal parket een te bepalen researchcapaciteit moet worden toegekend. Binnen de krijtlijnen van het door de minister van Justitie, in samenspraak met het college van procureurs-generaal vastgestelde strafrechtelijk beleid, komt het dan aan het federaal parket toe om zijn researchcapaciteit op adequate wijze aan te wenden en om hierover jaarlijks verantwoording af te leggen aan het college van procureurs-generaal. Deze researchcapaciteit moet periodiek worden vastgesteld, waarbij voldoende rekening kan worden gehouden met evoluties op het vlak van terrorisme en zware criminaliteit. Dit zou bijvoorbeeld kunnen middels een koninklijk besluit dat door de minister van Justitie, in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken, en na advies van het college van procureurs-generaal, wordt uitgevaardigd. Deze werkwijze laat toe om soepel in te spelen op wijzigende noden, waarbij het aangewezen is dat in elk geval bij de voorbereiding van het nationaal veiligheidsplan – om de vier jaar dus – een evaluatie gebeurt. In dit perspectief moet tevens worden gewezen op artikel 106 van de wet van 7 december 1998, krachtens hetwelk het effectief van het operationeel, administratief en logistiek kader

mais permettra cependant de prendre, au besoin, des initiatives urgentes au niveau national.

127. En vue de renforcer la stratégie commune et les modalités de collaboration entre les autorités judiciaires et la police fédérale, la commission d'enquête préconise de revitaliser la plateforme de concertation Justipol, présidée par le président du Collège des procureurs généraux. La composition et l'importance de cette plateforme, encore sous-utilisée aujourd'hui, ont déjà été décrites précédemment (voir VI.4.3.1).

#### VI.7.6. *Une capacité de recherche fixe minimale pour le parquet fédéral*

128. Il est ressorti des constatations que le manque de capacité policière dans le cadre du traitement de dossiers dans lesquels le parquet fédéral exerce l'action publique est un problème récurrent qui n'a pas pu être résolu efficacement depuis au moins dix ans. Étant donné que le statu quo n'est pas une option valable, il faut trouver une solution structurelle à ce problème. Dans le cadre de ses travaux, la commission d'enquête a pris connaissance de différentes propositions de réforme en la matière. Les avantages et les inconvénients des différentes options envisageables ont été examinés en détail lors des auditions des ministres de la Justice et de l'Intérieur, de magistrats du parquet et de membres de la police fédérale.

129. Selon la commission, le principe de base de cette réforme doit être d'attribuer au parquet fédéral une capacité de recherche à déterminer. Dans les limites fixées par le ministre de la Justice, en concertation avec la politique pénale définie par le Collège des procureurs généraux, il appartient alors au parquet fédéral d'affecter au mieux sa capacité de recherche et d'en rendre compte annuellement auprès du Collège des procureurs généraux. Cette capacité de recherche doit être définie périodiquement, ce qui permet de tenir suffisamment compte des évolutions en matière de terrorisme et de criminalité grave. Elle pourrait par exemple être définie dans un arrêté royal du ministre de la Justice, en concertation avec le ministre de l'Intérieur et après avis du Collège des procureurs généraux. Cette méthode permet de réagir en toute flexibilité aux évolutions des besoins, qui devraient en tout cas faire l'objet d'une évaluation lors de l'élaboration du Plan de sécurité national (c'est-à-dire tous les quatre ans). Dans cette optique, il convient également de renvoyer à l'article 106 de la loi du 7 décembre 1998, en vertu duquel la loi fixe, chaque année, l'effectif du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique de la police fédérale et définit également la part minimale de chaque cadre

van de federale politie jaarlijks bij wet wordt bepaald, waarbij ook het minimale deel van elk kader wordt vastgesteld dat zal worden toegewezen aan de Algemene directie van de gerechtelijke politie en aan de gedeconcentreerde gerechtelijke directies.

130. Vervolgens rijst de vraag op welke wijze de aan het federaal parket toe te kennen researchcapaciteit binnen de federale politie moet worden georganiseerd. In het licht van de hoger reeds aangegeven bezwaren, acht de onderzoekscommissie het niet wenselijk dat dit gepaard gaat met de creatie van een op centraal niveau georganiseerde opsporingsdienst, die los zou staan van de arrondissementen. Gezien de noodzakelijke lokale verankering, acht de onderzoekscommissie het aangegeven om de gespecialiseerde onderzoekseenheden terrorisme binnen de FGP's van Brussel, Antwerpen, Oost-Vlaanderen, Charleroi en Luik te behouden en waar nodig te versterken.

131. Bij het vaststellen van de researchcapaciteit voor het federaal parket moet worden uitgegaan van een concentrisch model, dat slechts succesvol kan worden toegepast op voorwaarde dat het thans voorziene theoretische personeelsbestand van de federale politie volledig wordt ingevuld. Aldus dient in de eerste plaats beroep te worden gedaan op onderzoekers van de vijf gespecialiseerde FGP's. Daarnaast moeten echter ook de andere negen FGP's een bijdrage aan de researchcapaciteit leveren. Tot slot kan in subsidiaire orde en in nader te omschrijven gevallen beroep worden gedaan op capaciteit die geleverd wordt door de opsporingsdiensten van de (grote) lokale korpsen. Wat dit laatste betreft, kan worden gewezen op artikel 62, 8°, van de wet van 7 december 1998. Luidens deze bepaling kan de minister van Justitie via dwingende richtlijnen bepalen dat de lokale politie, op verzoek van de gerechtelijke overheden, uitzonderlijk en tijdelijk versterking moet verlenen bij omvangrijke gerechtelijke onderzoeken. Hoewel deze mogelijkheid volgens de wettelijke regeling beperkt dient te blijven tot uitzonderlijke en tijdelijke gevallen en aldus geen structurele oplossing biedt, zou zij meer dan thans het geval is benut kunnen worden. Dit is met name van belang in die gevallen waarin er langdurig sprake is van een dreigingsniveau 3 of 4<sup>184</sup> en er daarenboven reeds een groot aantal strafrechtelijke onderzoeken inzake terrorisme loopt. Daarbij moet wel worden benadrukt dat de inzet van de lokale korpsen niet mag worden beschouwd als een middel om het prangende probleem van onderfinanciering van de federale politie op te lossen. In die zin weze nogmaals beklemtoond dat het personeelskader van de federale politie eerst en vooral volledig moet worden ingevuld

<sup>184</sup> Zoals omschreven in artikel 11, § 6, van het koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging.

qui sera affectée à la direction générale de la police judiciaire et aux directions judiciaires déconcentrées.

130. Se pose ensuite la question de savoir comment doit être organisée au sein de la police fédérale la capacité de recherche à attribuer au parquet fédéral. À la lumière des objections déjà soulevées ci-avant, la commission d'enquête estime qu'il n'est pas souhaitable que cette attribution s'accompagne de la création d'un service de recherche organisé au niveau central et déconnecté des arrondissementes. Vu la nécessité de disposer d'un ancrage local, la commission d'enquête considère qu'il s'indiquerait de maintenir les unités spécialisées de recherche en matière de terrorisme au sein des PJF de Bruxelles, d'Anvers, de Flandre orientale, de Charleroi et de Liège et, si nécessaire, de les renforcer.

131. Pour déterminer la capacité de recherche nécessaire au parquet fédéral, il faut partir d'un modèle concentrique, qui ne peut être appliqué avec succès qu'à condition que le cadre du personnel de la police fédérale théoriquement prévu aujourd'hui soit entièrement pourvu. Il convient donc de faire d'abord appel aux cinq PJF spécialisées. Ensuite, les neuf autres PJF doivent également être mises à contribution. Enfin, en ordre subsidiaire et dans certains cas à définir, il peut être fait appel à la capacité qui peut être fournie par les services de recherche des (grands) corps locaux. En ce qui concerne cette dernière possibilité, il est à signaler qu'en vertu de l'article 62, 8°, de la loi du 7 décembre 1998, le ministre de la Justice peut décider, par des directives contraignantes, que la police locale doit fournir, à titre exceptionnel et temporaire, des renforts à certaines enquêtes judiciaires importantes, à la demande des autorités judiciaires compétentes. Bien que cette possibilité doive se limiter, selon les dispositions légales, à des cas exceptionnels et temporaires, et qu'elle ne constitue donc pas une solution structurelle, elle pourrait être exploitée plus souvent que ce n'est le cas actuellement. Ces renforts sont en effet importants lorsque le niveau de menace se maintient à 3 ou 4<sup>184</sup> sur une longue période et qu'un grand nombre d'enquêtes pénales en matière de terrorisme sont également en cours. Il convient par ailleurs de souligner que le recours aux corps locaux ne peut pas être considéré comme un moyen de régler le problème urgent du sous-financement de la police fédérale. Dans ce sens, la commission d'enquête rappelle une nouvelle fois que le cadre du personnel de la police fédérale doit d'abord être complété, d'une part, et que l'intervention de la police

<sup>184</sup> Conformément au prescrit de l'article 11, § 6, de l'arrêté royal portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

enerzijds en dat de tussenkomst van de lokale politie – gezien het gebrek aan specialisatie op het vlak van terrorismebestrijding – slechts als *ultimum remedium* geldt anderzijds. De onderzoekscommissie benadrukt hierbij tot slot dat de kwestie van de researchcapaciteit voor het federaal parket tevens beschouwd moet worden in het licht van de voorstellen op het vlak van een verantwoorde prioriteitenstelling, die in subtitel VI.7.7. besproken worden.

132. Binnen de krijtlijnen van het strafrechtelijk beleid komt het, zoals hoger reeds werd aangegeven, aan het federaal parket toe om zijn researchcapaciteit optimaal aan te wenden, waarbij een evenwicht dient te worden gezocht tussen de researchcapaciteit voor terrorisme en deze voor de andere criminaliteitsvormen die door het federaal parket worden onderzocht. De onderzoekscommissie benadrukt hierbij dat het federaal parket op efficiënte wijze – en dus zonder nodeloze overlegvergaderingen – beroep moet kunnen doen op de toegekende researchcapaciteit. Rekening houdend met de door de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal uitgevaardigde richtlijnen inzake het opsporings- en vervolgingbeleid, moet aan de federale procureur in dat perspectief de mogelijkheid worden toegekend om bindende richtlijnen te geven aan de FGP's enerzijds en aan de lokale opsporingsdiensten, wanneer zij worden ingezet in federale onderzoeken, anderzijds (*infra*, VI.7.8. en VI.7.9.).

#### VI.7.7. Een verantwoorde prioriteitenstelling

133. Het toekennen van een vaste researchcapaciteit aan het federaal parket neemt niet weg dat in de praktijk – met name gezien de enorme hoeveelheid aan informatierapporten en processen-verbaal inzake terroristische dreigingen – steeds keuzes gemaakt zullen moeten worden met betrekking tot de prioritair te onderzoeken feiten. In tegenstelling tot wat vandaag het geval is, dienen deze keuzes evenwel te kaderen in een verantwoord en gedegen stelsel van prioriteitenstelling dat gebaseerd is op een zo optimaal mogelijke informatiepositie. De onderzoekscommissie is van oordeel dat ter zake uitgegaan moet worden van de principes van de informatiegestuurd politieorg (Intelligence led policing), die thans reeds één van de pijlers is waarop de visie van de federale politie steunt.<sup>185</sup> Essentieel hierbij is dat het strategisch, tactisch en operationeel politieoptreden gesteund is op gegevens met betrekking tot feiten, daders en criminele groepen, die met behulp van strategische en operationele misdrijfanalisten wordt verrijkt tot informatie (intelligence).

<sup>185</sup> Zie <http://www.politie.be/fed/nl/over-ons/federale-gerechtelijke-politie/de-informatiegestuurd-politieorg-intelligence-led-policing-1>.

locale – compte tenu de son manque de spécialisation en matière de lutte contre le terrorisme – ne peut être qu'un remède ultime, d'autre part. Enfin, la commission d'enquête souligne, à ce propos, que la question de la capacité de recherche doit également être considérée, pour le parquet fédéral, à la lumière des propositions concernant la fixation justifiée des priorités, examinée sous le VI.7.7.

132. Dans le cadre de la politique pénale, comme cela a été précisé précédemment, il appartient au parquet fédéral d'utiliser au mieux ses capacités de recherche, en trouvant un équilibre entre la capacité de recherche en matière de terrorisme et la capacité de recherche concernant les autres formes de criminalité sur lesquelles enquête le parquet fédéral. La commission d'enquête souligne, dans ce cadre, que le parquet fédéral doit pouvoir faire appel à la capacité de recherche attribuée de manière efficace – donc sans réunions de concertation inutiles. Compte tenu des directives établies par le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux en matière de recherche et de poursuite, il faut dans cette perspective permettre au procureur général de donner des directives contraignantes, d'une part, aux PJF et, d'autre part, aux services de recherche locaux engagés dans des enquêtes fédérales (*infra*, VI.7.8. et VI.7.9.).

#### VI.7.7. Une fixation de priorités responsable

133. Bien qu'une capacité de recherche fixe soit attribuée au parquet fédéral, il conviendra toujours, dans la pratique – eu égard notamment au grand nombre de rapports d'information et de procès-verbaux relatifs aux menaces terroristes –, de faire des choix concernant les faits à examiner en priorité. Contrairement à ce qui est le cas aujourd'hui, ces choix doivent cependant s'inscrire dans un système de priorisation responsable, bien pensé et fondé sur une position d'information optimale. La commission d'enquête est d'avis qu'il faut se baser en la matière sur les principes de la fonction de police guidée par l'information (Intelligence led policing), qui constitue déjà un des fondements de la vision du travail de la police fédérale<sup>185</sup>. Il est essentiel à cet égard que l'intervention stratégique, tactique et opérationnelle de la police s'appuie sur des données relatives aux faits, aux auteurs et aux groupes criminels, enrichies avec l'aide d'analystes criminels stratégiques et opérationnels pour en faire des renseignements (intelligence).

<sup>185</sup> Voir <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/police-judiciaire-federale/la-fonction-de-police-guidee-par-linformation-intelligence-led-policing>.

134. De onderzoekscommissie onderschrijft het standpunt van procureur-generaal Delmulle dat de prioriteitenstelling idealiter niet louter op grond van politionele en gerechtelijke informatie tot stand zou mogen komen, doch dat met name ook een betrokkenheid van de inlichtingendiensten en het OCAD essentieel is. De vereiste prioriteitenstelling is inderdaad geen exclusieve verantwoordelijkheid van het federaal parket, doch vereist een gezamenlijke inspanning van alle diensten.<sup>186</sup> Dit voorstel moet in samenhang worden beschouwd met de in hoofdstuk V gedane aanbevelingen. Het impliceert immers dat aan de inlichtingendiensten een ruimere verantwoordelijkheid wordt toegekend, waarbij in concrete gevallen voorrang kan worden gegeven aan het inlichtingenonderzoek en aan het desgevallend daarmee samenhangend disruptief optreden (*supra*, V.8.8.). Het federaal parket kan zich dan richten op die dossiers waarvoor een strafrechtelijk onderzoek het meest aangewezen is en zal (veel) minder dan vandaag het geval is worden geconfronteerd met het fenomeen van de “infobesitas”. In die zin biedt het hier voorgestelde model van prioriteitenstelling tot op zekere hoogte ook een oplossing voor de huidige overbelasting van het federaal parket.

135. De onderzoekscommissie acht een structureel kader voor de gezamenlijke prioriteitenstelling onontbeerlijk. In hoofdstuk V werd reeds de oprichting van Joint Intelligence Centres bepleit in de vijf gespecialiseerde FGP's (*supra*, V.8.10). Deze centra waarborgen de uitwisseling van informatie tussen de betrokken partners. De aldus opgebouwde gezamenlijke informatiepositie moet een verantwoorde gezamenlijke prioriteitenstelling mogelijk maken. Dit dient te gebeuren in het kader van Joint Decision Centres, die worden opgericht in de vijf betrokken gerechtelijke arrondissementen. Deze centra vormen het forum voor wekelijks overleg tussen de federale politie, het federaal parket, de beide inlichtingendiensten en het OCAD. Op grond van een gemeenschappelijke, collegiale beoordeling moet worden beslist of er op nieuwe informatie wordt gewerkt en, zo ja, welke dienst dan het best geplaatst is om dit te doen. Daarbij zal tevens een prioritering van aan te pakken dossiers bepaald moeten worden. In tegenstelling tot het huidige lineaire systeem dat uitgaat van een al te strikte scheiding tussen de inlichtingendiensten en politie en justitie, moet geopteerd worden voor een circulaire benadering. Zo leveren inlichtingendiensten informatie aan die in een strafrechtelijk onderzoek kan worden aangewend, maar is het evenzeer zo dat uit strafrechtelijke onderzoeken gegevens kunnen voortvloeien die door de inlichtingendiensten verder geëxploiteerd kunnen worden, waarna de cirkel opnieuw start.

<sup>186</sup> Zie Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 4, 9 en 20-21.

134. La commission d'enquête souscrit au point de vue du procureur général Delmulle, qui considère que les priorités pourraient idéalement ne pas être simplement établies sur la base d'informations policières et judiciaires, mais qu'il est aussi essentiel d'y associer notamment les services de renseignement et l'OCAM. La définition des priorités requise ne constitue en effet pas une responsabilité exclusive du parquet fédéral, mais exige un effort conjoint de tous les services<sup>186</sup>. Cette proposition doit être considérée conjointement avec les recommandations formulées au chapitre V. Elle implique en effet qu'une responsabilité élargie est attribuée aux services de renseignement, la priorité pouvant être accordée, dans des cas concrets, à l'enquête des services de renseignement et, le cas échéant, à l'action disruptive qui va de pair (cf. *supra*, V.8.8.). Le parquet fédéral peut alors se concentrer sur les dossiers pour lesquels une enquête pénale est la plus indiquée et sera confronté au phénomène de l'“infobésité” dans une (bien) moindre mesure que ce n'est le cas aujourd'hui. En ce sens, le modèle de fixation des priorités proposé en l'espèce remédie également, dans une certaine mesure, à l'encombrement actuel du parquet fédéral.

135. La commission d'enquête estime qu'un cadre structurel est indispensable pour la définition conjointe des priorités. Le chapitre V comprenait déjà un plaidoyer en faveur de la création de Joint Intelligence Centres dans les cinq PJF spécialisées (cf. *supra*, V.8.10). Ces centres garantissent l'échange d'informations entre les partenaires concernés. La position d'information conjointe ainsi mise en place doit permettre de définir les priorités conjointement et de manière responsable, ce qui doit avoir lieu dans le cadre de Joint Decision Centres créés dans les cinq arrondissements judiciaires concernés. Ces centres forment le forum destiné à la concertation hebdomadaire entre la police fédérale, le parquet fédéral, les deux services de renseignement et l'OCAM. Sur la base d'une évaluation collégiale commune, il faut décider si l'on travaille sur de nouvelles informations, et dans l'affirmative, quel service est le mieux placé pour le faire. À cet égard, il faudra également définir les priorités concernant les dossiers à traiter. Il convient d'opter pour une approche circulaire différente de l'actuel système linéaire, lequel se fonde sur une séparation trop nette entre les services de renseignement, la police et la justice. Dans cette optique, les services de renseignement fournissent des informations qui peuvent être utilisées dans le cadre de l'enquête pénale et les enquêtes pénales peuvent fournir des données qui peuvent ensuite être exploitées par les services de renseignement, puis le cycle recommence.

<sup>186</sup> Voir Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, 3 octobre 2016, 4, 9 et 20-21.



136. De arrondissementele inbedding van de *Joint Decision Centres* is vanuit operationeel perspectief noodzakelijk. In bepaalde gevallen zal echter een benadering vereist zijn die de vijf arrondissementen overstijgt. Aldus moet de mogelijkheid van een nationale opschaling worden voorzien, waarbij het overleg dan plaatsvindt tussen de beide inlichtingendiensten, het federaal parket, het OCAD en de vijf gespecialiseerde FGP's, waar nodig bijgestaan door de centrale diensten van de Algemene directie gerechtelijke politie.

137. De beslissingen die in deze *Joint Decision Centres* zullen worden genomen kunnen ook andere overheden of diensten aanbelangen dan de federale politie, het federaal parket, de VSSE, de ADIV en het OCAD. In de eerste plaats gaat het om de lokale parketten. Indien er nog geen federalisering van het straf dossier is gebeurd, zal het bevoegde parket van eerste aanleg deelnemen aan de besluitvorming in het *Joint Decision Centre*. Is er daarentegen wel reeds besloten tot federalisering, dan zal het federaal parket instaan voor de contacten met het lokaal parket. Ten tweede is er de lokale politie, die via de gerechtelijk directeur op de hoogte kan worden gebracht van de besprekingen. Ten derde gaat het om het CFI, dat bij de centra betrokken moet kunnen worden voor wat de bestrijding van de financiering van het terrorisme betreft. In de vierde plaats zullen in bepaalde gevallen bestuurlijke maatregelen de meest aangewezen reactie zijn. In die optiek dienen afhankelijk van het geval dus ook de gemeenten, bepaalde federale overheidsdiensten, de gemeenschappen, de gewesten en het Crisiscentrum bij de werking van de *Joint Decision Centres* te kunnen worden betrokken. Al deze overheden en diensten maken geen deel uit van de *Joint Decision Centres* en kunnen alleen op ad hoc basis deelnemen aan het overleg. Daarbij moet overigens rekening worden gehouden met het geheim van het strafrechtelijk onderzoek enerzijds en met de regeling inzake de toegang tot geclassificeerde informatie anderzijds.

138. De besluitvorming binnen de *Joint Decision Centres* gebeurt op collegiale wijze. Daarbij moet wel voor ogen worden gehouden dat de oprichting van deze centra geen afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de betrokken actoren. Zo zou er bijvoorbeeld in een concreet geval een verschil van opvatting kunnen bestaan met betrekking tot de vraag of bepaalde informatie (verder) geëxploiteerd moet worden in het kader van een inlichtingenonderzoek, dan wel aanleiding moet geven tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek. Hoewel een samenloop van beide onderzoeken mogelijk is (*supra*, V.6.), lijkt het met het oog op een zo efficiënt mogelijke aanwending van de middelen aangewezen dat het Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid, onder de auspiciën van de

136. D'un point de vue opérationnel, le placement des *Joint Decision Centres* au niveau des arrondissements est nécessaire. Dans certains cas, il conviendra toutefois d'adopter une approche qui dépassera le niveau des cinq arrondissements. Il convient donc de prévoir la possibilité de passer au niveau national. Dans ce cas, la concertation aura lieu entre les deux services de renseignement, le parquet fédéral, l'OCAM et les cinq PJP spécialisées avec, au besoin, l'assistance des services centraux de la Direction générale de la police judiciaire.

137. Les décisions qui seront prises au sein de ces *Joint Decision Centres* peuvent également intéresser d'autres autorités ou services que la police fédérale, le parquet fédéral, la VSSE, le SGRS et l'OCAM. Il s'agit en premier lieu des parquets locaux. S'il n'y pas encore eu de fédéralisation du dossier pénal, le parquet de première instance compétent participera à la prise de décision au sein du *Joint Decision Centre*. Si, par contre, une décision de fédéraliser le dossier a déjà été prise, le parquet fédéral sera chargé des contacts avec le parquet local. Il s'agit ensuite de la police locale, qui peut être informée de la teneur des discussions par le biais du directeur judiciaire. Troisièmement, il y a la CTIF, qui doit pouvoir être associée aux centres pour ce qui concerne la lutte contre le financement du terrorisme. Quatrièmement, des mesures administratives constitueront dans certains cas la réaction la plus appropriée. Dans cette optique, il conviendra donc de faire également en sorte que, selon le cas, les communes, certains services publics fédéraux, les Communautés, les Régions et le Centre de crise puissent être associés au fonctionnement des *Joint Decision Centres*. Tous ces services et autorités ne font pas partie des *Joint Decision Centres* et pourront uniquement participer à la concertation sur une base ad hoc. Il faudra par ailleurs tenir compte, d'une part, du secret de l'enquête pénale et, d'autre part, de la réglementation en matière d'accès aux informations classifiées.

138. La prise de décisions au sein des *Joint Decision Centres* se fait de manière collégiale. À cet égard, il convient toutefois de garder à l'esprit que la création de ces centres ne porte pas atteinte à la responsabilité et aux compétences des acteurs concernés. C'est ainsi par exemple que, dans un cas concret, des divergences de vues pourraient apparaître en ce qui concerne la question de savoir si certaines informations doivent faire l'objet d'une exploitation (plus poussée) dans le cadre d'une enquête de renseignement ou si elles doivent donner lieu à l'ouverture d'une enquête pénale. Bien qu'une concomitance des deux soit possible (voir *supra*, V.6.), il paraît souhaitable, afin d'optimiser au mieux l'utilisation des moyens disponibles, que le Comité de coordination du renseignement et de la

Nationale Veiligheidsraad, algemeen geldende criteria vastlegt die toelaten om deze situatie maximaal te vermijden. Daarnaast kan het college van procureurs-generaal middels richtlijnen bepalen in welke categorieën van gevallen een strafrechtelijk onderzoek door het federaal parket vereist is.

139. Aangezien het hier ontwikkelde model slechts kan functioneren op grond van een performante onderlinge uitwisseling van informatie en beslissingen, is het noodzakelijk dat de ILP-systemen van de vijf gespecialiseerde FGP's onderling verbonden worden. Daarnaast dient ook in deze context het belang van de in hoofdstuk IV bepleitte kruispuntbank te worden benadrukt.

#### **VI.7.8. De optimalisering van de organisatie en de werking van de vijf gespecialiseerde FGP's**

140. De gerechtelijke directeurs van de vijf gespecialiseerde FGP's moeten specifiek aandacht (blijven) besteden aan de informatie-uitwisseling tussen de onderzoeksafdelingen terrorisme en de andere secties van hun FGP. Informatie die beschikbaar is in bijvoorbeeld de secties georganiseerde criminaliteit kan immers bijzonder nuttig zijn bij het onderzoek van terroristische misdrijven, die in de praktijk vaak samenhangen met andere zware misdrijven.

141. De onderzoekscommissie benadrukt de noodzaak van eenzelfde onderzoekscultuur en –strategie binnen de vijf gespecialiseerde FGP's. In die optiek is het van vitaal belang dat hun onderlinge samenwerking in het licht van het hoger genoemde Protocolakkoord van september 2015 (*supra*, VI.4.2.4.) verder wordt geïntensiveerd en dat de ILP-systemen onderling worden verbonden. Daarnaast meent de onderzoekscommissie dat een onderlinge interne specialisatie en dus de opbouw van specifieke know how binnen de vijf FGP's aangewezen is. Dit zou niet alleen een betere opvolging van alle vormen van terrorisme mogelijk maken, maar laat ook toe om efficiëntiewinsten te boeken. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de hier voorgestelde specialisatie geen exclusieve bevoegdheden met zich brengt, doch wel een taakverdeling tussen de vijf FGP's mogelijk maakt. Elk van deze FGP's dient te blijven investeren in de uitbouw van een informatiepositie met betrekking tot gewelddadig radicalisme, extremistisch geweld en terrorisme, doch bij de toewijzing van concrete strafrechtelijke onderzoeken aan een FGP wordt rekening gehouden met de onderlinge specialisatie op het vlak van de aard van het terrorisme. Naast het islamistisch terrorisme, dat thans de voornaamste dreiging vormt, moet immers ook aandacht worden besteed aan fenomenen zoals het anarchisme en aan het terrorisme

sécurité établis, sous les auspices du Conseil National de Sécurité, des critères généraux en vue d'éviter au maximum une telle situation. En outre, le collège des procureurs fédéraux peut déterminer, par le biais de directives, dans quelles catégories de cas une enquête pénale doit être ouverte par le parquet.

139. Étant donné que le modèle développé ici ne peut fonctionner que sur la base d'un système performant d'échange d'informations et de coordination des décisions, il est nécessaire que les systèmes PLI des cinq PJF spécialisées soient interconnectés. En outre, il convient également dans ce contexte de souligner l'importance de la banque-carrefour préconisée au chapitre IV.

#### **VI.7.8. L'optimisation de l'organisation et de l'information des cinq PJF spécialisées**

140. Les directeurs judiciaires des cinq PJF spécialisées doivent (continuer à) porter une attention particulière aux échanges d'informations entre les sections de recherche en matière de terrorisme et les autres sections de leur PJF. Les informations disponibles, par exemple, dans les sections crime organisé peuvent en effet s'avérer particulièrement utiles pour les enquêtes sur les infractions terroristes, lesquelles dans la pratique présentent souvent une connexité avec d'autres infractions graves.

141. La commission d'enquête attire l'attention sur la nécessité d'initier une même culture et une même stratégie de recherche au sein des cinq PJF spécialisées. Dans cette optique, il est essentiel que leur coopération mutuelle soit encore renforcée dans le cadre du protocole d'accord de septembre 2015 évoqué ci-avant (voir *supra*, VI.4.2.4.) et que les systèmes PLI soient interconnectés. La commission d'enquête estime par ailleurs que des spécialités internes respectives et dès lors le développement d'un savoir-faire spécifique au sein des cinq PJF spécialisées se recommandent. Cela permettrait non seulement d'assurer un meilleur suivi de toutes les formes de criminalité, mais également d'enregistrer des gains d'efficacité. Il est à noter à cet égard que la spécialisation proposée n'emporte pas de compétences exclusives, mais permet une répartition des tâches entre les cinq PJF. Chacune de ces PJF doit continuer à investir dans le développement d'une position d'information en matière de radicalisation violente, de violence extrémiste et de terrorisme, mais les enquêtes pénales concrètes seront attribuées à une PJF en tenant compte des spécialités respectives dans la nature du terrorisme. Outre le terrorisme islamiste, qui constitue actuellement la principale menace, il faut en effet surveiller également des phénomènes tels que l'anarchisme et le terrorisme des groupements

door extreem-rechtse en extreem-linkse groeperingen. Daarnaast biedt dit model de mogelijkheid dat een FGP vanuit zijn specialisatie ondersteuning biedt aan een andere FGP. In die zin doet het model geen afbreuk aan de gelijkwaardigheid van de vijf FGP's.

Rekening houdend met de actuele ontwikkelingen en de reeds opgebouwde deskundigheid is het aangewezen om bijvoorbeeld de FGP Brussel als gespecialiseerde eenheid voor het islamistisch terrorisme te beschouwen.

142. Binnen het kader van het door de minister van Justitie, in samenspraak met het college van procureurs-generaal, ontwikkelde opsporings- en vervolgingsbeleid dient de federale procureur te beschikken over de bevoegdheid om bindende richtlijnen te geven aan de vijf gespecialiseerde FGP's. In het licht van het door de onderzoekscommissie vastgestelde gebrek aan operationele coördinatie, moet daarnaast een eenheid van commando worden gewaarborgd in strafrechtelijke onderzoeken waarin meerdere van deze FGP's betrokken zijn. De operationele coördinatie blijft de verantwoordelijkheid van de directeur-generaal gerechtelijke politie. Dit neemt echter niet weg dat aan de federale procureur – of de onderzoeksrechter in het kader van een gerechtelijk onderzoek – de mogelijkheid moet worden geboden om zijn vorderingen te kunnen richten aan één leidinggevende politieofficier, die vervolgens instaat voor de coördinatie van de operaties. Indien hij dit wenselijk acht kan de federale procureur, of in voorkomend geval de onderzoeksrechter, aldus één van de betrokken FGP's – rekening houdend met hun onderlinge specialisatie en met het territoriaal zwaartepunt van het dossier – als operationeel leidinggevende partner in een concreet onderzoek aanduiden. Bij de uitvoering van de vorderingen van de federale procureur, respectievelijk de onderzoeksrechter, blijven de betrokken onderzoekers dan weliswaar administratief ressorteren onder hun gerechtelijke directeur, doch ontvangen zij hun operationele opdrachten van de gerechtelijke directeur van de aangewezen FGP en handelen zij onder diens politionele leiding.

#### **VI.7.9. De rol van de overige FGP's en van de lokale politie**

143. De onderzoekscommissie benadrukt dat ook de 9 niet-gespecialiseerde FGP's én de lokale politiekorpsen, in het kader van hun respectieve opdrachten, een informatiepositie inzake gewelddadige radicalisering, extremistisch geweld en terrorisme dienen uit te bouwen. Tevens moeten zij maximaal instaan voor het opvolgen van de in dit kader bestuurlijk te volgen individuen en groeperingen. In dit perspectief wijst de onderzoekscommissie op de nood aan een optimalisering

d'extrême droite et d'extrême gauche. Ce modèle permet par ailleurs qu'une PJF, forte de sa spécialité, offre un appui à une autre PJF. En ce sens, le modèle ne porte pas atteinte à l'équivalence des cinq PJF.

Compte tenu des développements actuels et de l'expertise déjà accumulée, il se recommande de considérer la PJF de Bruxelles, par exemple, comme l'unité spécialisée en matière de terrorisme islamiste.

142. Dans le cadre de la politique de recherche et de poursuite développée par le ministre de la Justice en concertation avec le Collège des procureurs généraux, il faut que le procureur fédéral soit habilité à transmettre des directives contraignantes aux cinq PJF spécialisées. Devant le manque de coordination opérationnelle constaté par la commission d'enquête, il faut en outre garantir une unité de commandement dans les enquêtes pénales auxquelles sont associées plusieurs de ces PJF. La coordination opérationnelle relève toujours de la responsabilité du directeur général de la police judiciaire. Il n'en demeure pas moins que le procureur fédéral – ou le juge d'instruction dans le cadre d'une instruction – puisse adresser ses réquisitions à un officier de police dirigeant, qui assure ensuite la coordination des opérations. S'il l'estime souhaitable, le procureur fédéral ou, le cas échéant, le juge d'instruction, peut donc désigner l'une des PJF concernées – en tenant compte des spécialités respectives de celles-ci et de l'ancrage territorial du dossier – comme partenaire opérationnel dirigeant dans une enquête spécifique. Lors de l'exécution des réquisitions du procureur fédéral ou du juge d'instruction, les enquêteurs concernés continuent, il est vrai, à dépendre sur le plan administratif de leur directeur judiciaire, mais reçoivent leurs missions opérationnelles du directeur judiciaire de la PJF désignée et agissent sous la direction policière de celle-ci.

#### **VI.7.9. Le rôle des autres PJF et de la police locale**

143. La commission d'enquête insiste sur la nécessité, pour les neuf PJF non spécialisées et pour les corps de police locale, de développer également, dans le cadre de leurs missions respectives, une position d'information en matière de radicalisation violente, de violence extrémiste et de terrorisme. Ils doivent en même temps garantir au mieux le suivi des individus et des groupements qu'il convient de suivre administrativement dans ce contexte. Les membres de la

van de informatiestroom. Aan de 9 niet-gespecialiseerde FGP's én de lokale politiekorpsen dient derhalve een notificatieplicht ten aanzien van de gespecialiseerde FGP in hun ressort te worden opgelegd.

144. De parketten van eerste aanleg moeten, samen met de FGP's en de lokale recherchediensten, maximaal investeren in het onderzoek van criminaliteitsfenomenen die met terrorisme samenhangen, zoals onder meer inbreuken op de Wapenwet en de Drugswet enerzijds en het opmaken en gebruiken van valse documenten anderzijds. Zoals hoger werd aangegeven, acht de onderzoekscommissie het noodzakelijk dat ook de 9 niet-gespecialiseerde FGP's enerzijds én de opsporingsdiensten van de lokale politiekorpsen – in elk geval deze in de grote steden –, in nader te omschrijven gevallen, anderzijds een bijdrage leveren aan de voor het federaal parket te reserveren recherchecapaciteit (*supra*, VI.7.6.). Zij moeten derhalve op soepele en dwingende wijze in steun kunnen worden geroepen ingeval van grootschalige operaties. Binnen dit model meent de onderzoekscommissie dat het federaal parket niet alleen dwingende instructies moet kunnen geven aan de vijf gespecialiseerde FGP's, maar ook aan de overige FGP's én aan de lokale opsporingsdiensten, in die gevallen waarin zij terroristische misdrijven onderzoeken.

145. De onderzoekscommissie beklemtoont de belangrijke rol van de lokale politie bij de aanpak van terrorisme. Gezien het belang van de wijkwerking als niet te onderschatten bron van informatie met betrekking tot signalen van radicalisering, acht de onderzoekscommissie het noodzakelijk om dit aspect van de opdrachten van de lokale politiekorpsen te herwaarderen.

146. De onderzoekscommissie is zich ervan bewust dat de lokale politiekorpsen thans reeds zwaar belast zijn en dat het in de huidige situatie niet evident is om meer capaciteit vrij te maken in de strijd tegen het terrorisme. Zij benadrukt hierbij echter drie kwesties.

147. In de eerste plaats tonen de statistieken van Eurostat aan dat het aantal politieambtenaren – lokaal én federaal – per 100.000 inwoners in België aanzienlijk groter is dan in onder meer Duitsland, Frankrijk, Nederland en Luxemburg.<sup>187</sup> De ons omringende landen hebben derhalve minder beschikbare politiecapaciteit, wat duidelijk maakt dat België op het vlak van de organisatie van politie zeker nog de nodige efficiëntiewinsten kan boeken. Daarbij moet wel voor ogen worden

<sup>187</sup> Zie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

commission d'enquête signalent à cet égard la nécessité d'optimiser le flux d'information. Il convient d'imposer dès lors aux neuf PJF non spécialisées et aux corps de police locale une obligation de notification aux PJF spécialisées de leur ressort.

144. Les parquets de première instance doivent s'investir au maximum, avec les PJF et les services locaux de recherche, dans la recherche des phénomènes de criminalité liés au terrorisme, par exemple dans la recherche des violations de la loi sur les armes et de la loi sur les drogues, d'une part, et des infractions concernant la fabrication et l'utilisation de faux documents, d'autre part. Comme indiqué plus haut, la commission d'enquête parlementaire estime qu'il convient que les neuf PJF non spécialisées, d'une part, et les services d'enquête des corps de la police locale – du moins ceux des grandes villes –, d'autre part, contribuent, dans des cas à préciser, à l'alimentation de la capacité d'enquête devant être réservée au procureur fédéral (*supra*, VI.7.6.). Ces services devraient dès lors pouvoir être appelés en appui de manière flexible et contraignante en cas d'opérations de grande envergure. La commission d'enquête parlementaire estime que, dans ce cadre, le parquet fédéral doit pouvoir donner des instructions contraignantes, non seulement aux cinq PJF spécialisées, mais aussi aux autres PJF et aux services d'enquête locaux lorsque ceux-ci enquêtent sur des infractions terroristes.

145. La commission d'enquête parlementaire souligne l'importance du rôle de la police locale dans la lutte contre le terrorisme. Étant donné l'importance que revêt le travail de quartier en tant que source d'information non négligeable concernant les signaux de radicalisation, elle estime qu'il est nécessaire de revaloriser cet aspect des missions des corps de la police locale.

146. La commission d'enquête parlementaire est consciente que les corps de la police locale sont déjà lourdement sollicités et que, dans l'état actuel des choses, il est difficile de libérer une plus grande capacité dans la lutte contre le terrorisme. Elle souligne cependant, à cet égard, l'importance des trois points suivants:

147. Tout d'abord, les statistiques d'Eurostat indiquent que le nombre de fonctionnaires de police – locaux et fédéraux – par 100 000 habitants est nettement plus élevé en Belgique que dans des pays comme l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Luxembourg.<sup>187</sup> Il s'en déduit que nos voisins ont moins de capacité policière disponible, ce qui indique clairement que la Belgique peut certainement encore réaliser des gains d'efficacité nécessaires sur le plan de l'organisation de

<sup>187</sup> Voir: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

gehouden dat er, voor wat de federale politie betreft, een aanzienlijk verschil bestaat tussen het theoretisch voorziene personeelskader en het daadwerkelijk beschikbaar personeel (*supra*, VI.2.1.).

148. Ten tweede wijst de onderzoekscommissie op het door het kernkabinet op 22 december 2015 goedgekeurde Kerntakenplan. In het kader van dit plan werden inmiddels twintig projecten – zogenaamde “werven” – gestart, die op termijn zouden moeten leiden tot het vrijmaken van een deel politiecapaciteit. Voor de lokale politie gaat het volgens de minister van Binnenlandse Zaken om 450 voltijdse eenheden.

149. In de derde plaats benadrukt de onderzoekscommissie dat de schaal van een aantal politiezones van die aard is dat de lokale politie niet in staat is om alle opdrachten naar behoren te vervullen en om aldus volwaardig aan de veiligheidszorg bij te dragen. De onderzoekscommissie meent dan ook dat het aangewezen is om de mogelijkheid van schaalvergroting van de lokale politie te onderzoeken. Enerzijds moeten associaties tussen lokale korpsen worden aangemoedigd. Anderzijds dient een substantiële reductie van het aantal politiezones overwogen te worden. Hoewel het aantal politiezones kan worden gereduceerd middels een op voordracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, in ministerraad overlegd koninklijk besluit<sup>188</sup>, meent de onderzoekscommissie dat een vrijwillige samensmelting van politiezones<sup>189</sup> de voorkeur geniet. De onderzoekscommissie stipt hierbij aan dat via een fusie van politiezones een substantiële schaalvergroting mogelijk wordt, waarbij de lokale korpsen over meer operationele en financiële slagkracht zullen beschikken. De centralisering van kennis en ervaring bevordert de noodzakelijke specialisatie, wat ook met zich brengt dat de federale politie minder ondersteuning zou moeten bieden bij de klassieke lokale politietaken en zij aldus haar capaciteit gedeeltelijk zou kunnen heroriënteren. Een schaalvergroting van de lokale politie is overigens geenszins onverenigbaar met de principes van een gemeenschapsgerichte politiezorg. Niets belet immers dat de lokale politiekorpsen op wijkbasis blijft functioneren.

<sup>188</sup> De minister van Binnenlandse Zaken kan ter zake een voorstel doen, dat vervolgens voor advies wordt voorgelegd aan de betrokken burgemeesters, de procureur-generaal en de gouverneur (zie art. 9 Wet 7 december 1998).

<sup>189</sup> Zie art. 91/1 en volgende van de wet van 7 december 1998.

la police. À cet égard, il ne faut cependant pas perdre de vue que pour ce qui concerne la police fédérale, il existe une différence notable entre le cadre du personnel théoriquement prévu et le personnel effectivement disponible (*supra*, VI.2.1.).

148. Deuxièmement, la commission d'enquête attire l'attention sur le plan relatif aux tâches essentielles de la police approuvé par le cabinet restreint le 22 décembre 2015. Dans le cadre de ce plan, vingt projets, appelés “chantiers”, qui devraient permettre à terme de libérer une partie de la capacité policière, ont été lancés dans l'intervalle. Pour la police locale, il s'agit de 450 équivalents temps plein, selon le ministre de l'Intérieur.

149. Troisièmement, la commission d'enquête insiste sur le fait que l'échelle d'une série de zones de police est de telle nature que la police locale n'est pas en mesure de remplir convenablement toutes les missions et, par conséquent, de contribuer efficacement à la préoccupation de sécurité. La commission d'enquête estime dès lors qu'il est indiqué d'examiner les possibilités d'un accroissement d'échelle de la police locale. D'une part, il faut encourager les associations entre corps locaux. D'autre part, une réduction substantielle du nombre de zones de police doit être envisagée. Bien que le nombre de zones de police puisse être réduit par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres sur la proposition des ministres de l'Intérieur et de la Justice <sup>188</sup>, la commission d'enquête estime qu'une fusion volontaire des zones de police est préférable<sup>189</sup>. La commission d'enquête souligne à cet égard qu'une fusion des zones de police permettra un accroissement d'échelle substantiel, qui se traduira par une efficacité opérationnelle et financière accrue des corps locaux. La centralisation des connaissances et de l'expérience favorise la spécialisation nécessaire, ce qui signifie également que la police fédérale devrait fournir moins de soutien dans le cadre de l'accomplissement des tâches classiques de la police locale et qu'elle pourrait par conséquent réorienter partiellement sa capacité. Un accroissement d'échelle de la police locale n'est d'ailleurs nullement incompatible avec les principes d'une fonction de police axée sur la communauté. Rien n'empêche en effet que les corps de police locale ne continuent à fonctionner sur la base de quartiers.

<sup>188</sup> Le ministre de l'Intérieur peut faire une proposition en la matière, qui est ensuite soumise pour avis aux bourgmestres concernés, au procureur général et au gouverneur (voir art. 9 de la loi du 7 décembre 1998).

<sup>189</sup> Voir art. 91/1 et suivants de la loi du 7 décembre 1998.

#### VI.7.10. *De optimalisering van de programmawerking en de reorganisatie van DJSOC/Terro*

150. Met het oog op de eenheid van de organisatie en het optreden van de federale politie is een nauwe afstemming tussen het gedeconcentreerde gerechtelijke niveau en het centraal niveau volgens de onderzoekscommissie een noodzakelijke voorwaarde. Hiertoe werd hoger reeds een versterking van de positie van de commissaris-generaal bepleit (*supra*, VI.7.4.). Daarnaast dient echter de coördinatie tussen de vijf gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies te worden gewaarborgd. In dat perspectief rijst de vraag naar de toekomst van de centrale diensten in het algemeen en DJSOC/Terro in het bijzonder. Bij de beantwoording van deze vraag hanteert de onderzoekscommissie acht fundamentele uitgangspunten, die gelden voor alle criminaliteitsfenomenen en dus niet beperkt blijven tot terrorisme. In de eerste plaats benadrukt zij dat de afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen het centrale en gedeconcentreerde niveau duidelijk en transparant moet zijn. Ten tweede dient een centrale eenheid een wezenlijke meerwaarde te bieden voor de gedeconcentreerde gerechtelijke directies, waarbij vanuit een vraaggestuurde bottom up-benadering zo goed als mogelijk bij hun behoeften wordt aangesloten. Ten derde is het vereist dat de ILP-cellen van de vijf gespecialiseerde gerechtelijke directies met elkaar worden verbonden, zodat zij te allen tijde toegang hebben tot alle beschikbare informatie en deze in het kader van hun onderzoeken kunnen aanwenden. Daarenboven moet ook het centrale niveau worden verbonden met dit netwerk, zodat het zicht heeft op de informatie die op het gedeconcentreerde niveau beschikbaar is. In de vierde plaats moet een te grote bureaucratie op centraal niveau vermeden worden, wat inhoudt dat het executieve zwaartepunt bij de gedeconcentreerde directies dient te liggen. De vijf gespecialiseerde FGP's zijn aldus het best geplaatst voor de operationele analyses en dienen daarnaast in onderling overleg en samenwerking met het centrale niveau de nodige tactische analyses uit te voeren. Hiermee samenhangend is het in de vijfde plaats zo dat onderlinge specialisatie tussen de vijf FGP's bevorderd dient te worden, op voorwaarde dat deze specialisatie de onderlinge steun tussen de FGP's ten goede komt en dat de aldus opgebouwde kennis en ervaring onderling wordt gedeeld. Deze specialisatie mag niet leiden tot een vorm van monopolie. De vijf FGP's dienen op voet van gelijkheid te worden behandeld, waarbij tevens moet worden gestreefd naar een gelijkmatige verdeling van de werklast. In dat perspectief moet ook de mobiliteit op het vlak van personeel gewaarborgd worden, zodat onderzoekers van een in een bepaald domein gespecialiseerde FGP kunnen worden ingezet in onderzoeken die door een andere FGP worden gevoerd. Dit vereist de nodige statutaire

#### VI.7.10. *L'optimisation du plan d'action et la réorganisation de la DJSOC/Terro*

150. La commission d'enquête estime qu'une étroite coordination entre le niveau judiciaire déconcentré et le niveau central est une condition nécessaire afin d'assurer la cohérence de l'organisation et des actions de la police fédérale. À cet effet, la commission a déjà plaidé ci-avant en faveur d'un renforcement de la position du commissaire général (*supra*, VI.7.4.). Par ailleurs, il convient de garantir la coordination entre les cinq directions judiciaires déconcentrées spécialisées. Dans cette perspective se pose la question de savoir quel sera l'avenir des services centraux en général et du DJSOC/Terro en particulier. La réponse de la commission d'enquête à cette question comporte huit points fondamentaux qui s'appliquent à tous les phénomènes de criminalité et ne se limitent ainsi pas au terrorisme. Premièrement, elle souligne que les missions et les responsabilités respectives des niveaux central et déconcentré doivent être délimitées clairement et en toute transparence. Deuxièmement, une unité centrale doit constituer une plus-value réelle pour les directions judiciaires déconcentrées. Pour ce faire, une approche ascendante et tournée vers la demande permettrait de répondre autant que possible à leurs besoins. Troisièmement, il faut que les cellules ILP des cinq directions judiciaires spécialisées soient reliées entre elles, de manière à ce qu'elles aient de tout temps accès à toutes les informations disponibles et qu'elles puissent utiliser celles-ci dans le cadre de leurs enquêtes. En outre, le niveau central doit également être relié à ce réseau, de manière à ce qu'il puisse voir quelles sont les informations disponibles au niveau déconcentré. Quatrièmement, il faut éviter un excès de bureaucratie au niveau central, ce qui implique que, sur le plan exécutif, le centre de gravité doit se situer au niveau des directions déconcentrées. Les cinq PJJ spécialisées sont en effet les mieux à même de procéder à des analyses opérationnelles et elles doivent en outre effectuer les analyses tactiques nécessaires en concertation mutuelle et en collaboration avec le niveau central. Dans ce cadre, il faut cinquièmement favoriser la spécialisation interne entre les cinq PJJ, à condition que celle-ci soit bénéfique à l'appui mutuel entre les PJJ et que les connaissances et l'expérience acquises de cette manière soient partagées mutuellement. Cette spécialisation ne peut pas conduire à une forme de monopole. Les cinq PJJ doivent être traitées sur un pied d'égalité, c'est-à-dire qu'il faut tendre en permanence vers une répartition équitable de la charge de travail. Dans cette perspective, il faut également garantir la mobilité au niveau du personnel de manière à ce que des enquêteurs d'une PJJ spécialisée dans un domaine donné puissent être affectés à des enquêtes menées par une autre PJJ, ce qui requiert la souplesse statutaire

soepelheid. In de zesde plaats moet de geïntegreerde werking van alle federale én lokale politionele diensten die betrokken zijn bij de opsporing van terroristische misdrijven gewaarborgd worden, waarbij tevens een afstemming vereist is tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke aanpak van terrorisme. Met het oog op deze afstemming is het wenselijk dat de thans voorziene drie permanenties binnen de federale politie (bij respectievelijk DJSOC, CGI en DAO) fysiek bij elkaar worden geplaatst, zodat op elk moment zonder tijdverlies alle binnenkomende berichten met elkaar kunnen worden gedeeld en er onmiddellijk vanuit een geïntegreerde invalshoek kan worden bepaald welke reactie het meest aangewezen is. Hiermee samenhangend is het ten zevente zo dat de strategische analyse best op centraal niveau gebeurt. Het achtste uitgangspunt, tot slot, is dat de samenhang tussen de gedeconcentreerde directies en het centrale niveau best op een homogene wijze geregeld wordt voor alle domeinen waarin een centrale ondersteuning nodig is.

151. In het licht van deze acht uitgangspunten beklemt de onderzoekscommissie het belang van een versterkte en geoptimaliseerde programmawerking. Conform artikel 95 van de wet van 7 december 1998 worden programma's die in het raam van de bestrijding of de opvolging van specifieke fenomenen een geïntegreerde bestuurlijke en gerechtelijke aanpak vereisen gezamenlijk uitgewerkt door de Algemene directies van de gerechtelijke en de bestuurlijke politie. Dergelijke programma's zijn wezenlijk gericht op het operationaliseren van het beleid, met andere woorden op het omzetten van strategie in uitvoering. Het door de beide Algemene directies, onder het gezag van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, gezamenlijk uitgewerkte programma inzake radicalisme, gewelddadig extremisme en terrorisme dient verder te worden uitgebouwd tot de strategische, centrale stuurstang van de politionele aanpak van terrorisme. In overeenstemming met het Nationaal veiligheidsplan 2016-2019<sup>190</sup> zullen op centraal niveau aldus grondige strategische analyses moeten worden gevoerd naar de ernst, de omvang en de evolutie van deze fenomenen op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Op basis daarvan wordt vervolgens een geheel van bestuurlijke en gerechtelijke politiematregelen uitgewerkt. Dit vormt de grondslag voor het door beide Algemene directies opgestelde programmadossier, dat geïmplementeerd moet worden door zowel de federale als de lokale politie.

152. Binnen DJSOC is een aparte dienst voorzien voor de uitwerking van alle aan de prioriteiten van het Nationaal Veiligheidsplan gekoppelde programma's. Het programma inzake radicalisme, gewelddadig

<sup>190</sup> Samen, naar de kern van de zaak. Nationaal veiligheidsplan 2016-2019, 19.

nécessaire. Sixièmement, il faut garantir le fonctionnement intégré de tous les services de la police fédérale et locale qui recherchent des infractions terroristes, ce qui requiert également d'harmoniser l'approche judiciaire et l'approche administrative en matière de lutte contre le terrorisme. En vue de cette harmonisation, il est souhaitable que les trois permanences actuellement prévues au sein de la police fédérale (respectivement auprès de la DJSOC, de la CGI et de la DAO) soient réunies physiquement, de manière à ce qu'elles puissent, à tout moment et sans perte de temps, partager toutes les informations entrantes et déterminer, selon une approche intégrée, quelle réaction est la plus indiquée. Septièmement, il serait préférable, dans le même ordre d'idées, de procéder aux analyses stratégiques au niveau central. Enfin, huitièmement, il serait préférable d'homogénéiser les relations entre les directions déconcentrées et le niveau central pour tous les domaines où un appui central est nécessaire.

151. À la lumière de ces huit points, la commission d'enquête souligne qu'il est crucial de renforcer et d'optimiser le fonctionnement par programme. Conformément à l'article 95 de la loi du 7 décembre 1998, les programmes comprenant une approche judiciaire et administrative intégrée en vue du traitement ou de la gestion de phénomènes spécifiques sont élaborés conjointement par les directions générales de la police judiciaire et de la police administrative. Ces programmes visent essentiellement à opérationnaliser la stratégie, c'est-à-dire à la mettre en œuvre. Le programme élaboré conjointement par les deux directions générales, sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice, en matière de radicalisme, d'extrémisme violent et de terrorisme doit être étoffé pour devenir l'épine dorsale stratégique qui dirige les opérations de lutte contre le terrorisme menées par la police. Conformément au Plan national de sécurité 2016-2019<sup>190</sup>, des analyses approfondies concernant la gravité, l'ampleur et l'évolution de ces phénomènes aux niveaux local, national et international devront être réalisées au niveau central. À partir de ces analyses, il conviendra ensuite d'élaborer un ensemble de mesures policières administratives et judiciaires, qui constitueront la base du dossier-programme établi par les deux directions générales, qui devra être mis en œuvre par les polices fédérale et locale.

152. Un service spécifique au sein de la DJSOC est chargé de mettre en œuvre toutes les priorités des programmes liés au Plan national de sécurité. Le programme en matière de radicalisme, d'extrémisme

<sup>190</sup> Aller ensemble à l'essentiel, Plan national de sécurité 2016-2019, 19.

extremisme en terrorisme wordt derhalve niet uitgewerkt door DJSOC/Terro, weze het dat de commissaris-generaal wel het hoofd van DJSOC/Terro als programmamanager heeft aangeduid. Volgens de huidige door de federale politie gehanteerde standaard voor de programmawerking wordt hij bijgestaan door zeven medewerkers. De onderzoekscommissie acht dit niet de meest aangewezen organisatie van de programmawerking en stelt voor om de dienst programmawerking rechtstreeks onder de commissaris-generaal te plaatsen, met nauwe betrokkenheid van de directeurs-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie én de Algemene directie bestuurlijke politie. Aldus wordt de geïntegreerde benadering die eigen is aan de programmawerking beter gewaarborgd en wordt met name vermeden dat de gerechtelijke en de bestuurlijke maatregelen onvoldoende op elkaar afgestemd zouden zijn.

153. Met het oog op de gewenste homogene vormgeving van de door de centrale diensten van de federale politie geboden ondersteuning, acht de onderzoekscommissie een interne reorganisatie van DJSOC aangewezen. De onderzoekscommissie wijst er in dit verband op dat thans binnen DJSOC alleen voor terrorismebestrijding een specifieke eenheid voorzien is (DJSOC/Terro), terwijl dit voor andere criminaliteitsfenomenen niet zo is. De onderzoekscommissie acht het niet haar taak om deze reorganisatie tot in detail uit te werken. Dit behoort tot de verantwoordelijkheid van de commissaris-generaal, die hiertoe in samenspraak met de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de nodige initiatieven moet nemen. De onderzoekscommissie benadrukt echter wel dat bij deze reorganisatie vier zaken in acht moeten worden genomen. In de eerste plaats moet DJSOC – in het kader van de programmawerking – belast blijven met het uitvoeren van strategische analyses. Daarbij dient specifiek aandacht te worden besteed aan evoluties en trends inzake terrorisme, nieuwe bedreigingen, een wijzigende internationale context en de impact van externe factoren, zoals demografische, economische en technologische ontwikkelingen. Ten tweede moeten de tactische analyses worden uitgevoerd in onderling overleg en samenwerking tussen DJSOC en de FGP's. In de derde plaats is het cruciaal dat de beleidsmatige ondersteuning van de commissaris-generaal en de twee directeurs-generaal op centraal niveau gewaarborgd blijft. Ten vierde moet DJSOC blijven fungeren als centraal beleidsmatig aanspreekpunt voor de bestuurlijke en de gerechtelijke overheden enerzijds en als nationaal contactpunt voor de niet-operationeel gebonden vragen van buitenlandse partners en Europol anderzijds. Wat dit laatste betreft, kan ter vergelijking worden gewezen op de binnen DJSOC opgerichte *Internet Referral Unit*, die bestemming is van de door Europol wekelijks overgemaakte bulletins met betrekking tot terroristische propaganda en/of gewelddadig extremisme. Deze cel

violent et de terrorisme n'est donc pas élaboré par la DJSOC/terro, même si le commissaire général a désigné le chef de la DJSOC/terro comme gestionnaire de ce programme. En vertu des règles relatives au fonctionnement par programme, qui sont en vigueur au sein de la police fédérale, ce dernier est assisté de sept collaborateurs. La commission d'enquête estime qu'il serait préférable d'organiser autrement le fonctionnement par programme et propose de placer le service en charge du fonctionnement par programme sous l'autorité directe du commissaire général, tout en y associant étroitement les directeurs généraux des directions générales de la police judiciaire et de la police administrative, ce qui permettra de mieux garantir l'approche intégrée qui est propre au fonctionnement par programme et d'éviter notamment que les mesures judiciaires et administratives ne soient pas suffisamment harmonisées.

153. Dans la perspective de l'homogénéisation souhaitée de l'assistance offerte par les services centraux de la police fédérale, la commission d'enquête estime qu'une réorganisation interne de la DJSOC se recommande. La commission d'enquête souligne à cet égard qu'à l'heure actuelle, la DJSOC ne dispose d'une unité spécifique que pour la seule lutte contre le terrorisme (DJSOC/Terro), alors que ce n'est pas le cas pour d'autres phénomènes de criminalité. La commission d'enquête estime qu'il ne lui incombe pas d'élaborer cette réorganisation dans le détail. Cela relève de la responsabilité du commissaire général, qui doit prendre les initiatives nécessaires à cet effet en concertation avec le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice. La commission d'enquête souligne toutefois que quatre points doivent être pris en compte lors de cette réorganisation. Premièrement, la DJSOC doit rester chargée – dans le cadre du fonctionnement par programme – de la réalisation d'analyses stratégiques, une attention particulière devant être accordée aux développements et aux tendances en matière de terrorisme, aux nouvelles menaces, à l'évolution du contexte international et à l'impact de facteurs externes tels que l'évolution démographique, l'évolution économique et l'évolution technologique. Deuxièmement, les analyses tactiques doivent être exécutées en concertation mutuelle et par le biais d'une collaboration entre la DJSOC et les PJF. Troisièmement, il est essentiel que le soutien de la politique du commissaire général et des deux directeurs généraux reste garanti au niveau central. Quatrièmement, la DJSOC doit continuer à être, d'une part, le point de contact central, pour la politique menée, à l'égard des autorités administratives et judiciaires et, d'autre part, le point de contact national pour les questions non opérationnelles des partenaires étrangers et d'Europol. Concernant ce dernier point, il peut être renvoyé, à titre de comparaison, à l'unité de référence *Internet Referral Unit* créée au sein de la DJSOC, qui reçoit les



onderwerpt de bekomen stukken aan een grondig onderzoek, verifieert de eventuele linken met lopende dossiers en geeft operationele ondersteuning aan de betrokken diensten.<sup>191</sup>

154. In overeenstemming met de acht uitgangspunten, moet de reorganisatie van DJSOC ertoe leiden dat het centraal niveau, meer dan momenteel het geval is, een reële meerwaarde biedt voor de veertien FGP's en aldus wezenlijk in functie staat van de operationele noden op het terrein. De heldere aflijning van de opdrachten van DJSOC laat ook toe om een gedegen inschatting te maken van de voor deze dienst vereiste capaciteit. De onderzoekscommissie benadrukt het belang van een evenwichtige verdeling van het personeel binnen de gerechtelijke pijler van de federale politie, waarbij ten volle rekening moet worden gehouden met de werklust van de onderscheiden geledingen en zo nodig snel de nodige initiatieven moeten kunnen worden genomen ingeval van een overbelasting van een of meer diensten. Daarbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan de door de onderzoekscommissie vastgestelde stijgende werklust inzake terrorisme-onderzoeken waarmee de vijf gespecialiseerde FGP's – en in het bijzonder de FGP Brussel – worden geconfronteerd. Ook in dit perspectief blijkt dus het belang van de hoger aanbevolen dringende versterking van de federale politie, waarbij op zijn minst de thans voorziene kaders volledig moeten worden ingevuld. Dit zal niet alleen toelaten om de FGP's te versterken, maar waarborgt ook dat binnen DJSOC de vereiste capaciteit wordt voorzien voor het adequaat uitvoeren van de opdrachten. Alleen op die wijze kan een optimaal functioneren van zowel het centrale als het gedeconcentreerde niveau van de federale politie daadwerkelijk worden verzekerd.

155. Tot slot wijst de onderzoekscommissie erop dat het inrichten en zo ook benoemen van een programma terrorisme, als één van de programma's in uitvoering van het Nationaal Veiligheidsplan, bijdraagt tot de duidelijkheid. Tegelijkertijd kan de programmawerking soepel evolueren in functie van de uitvoering van het Nationaal Veiligheidsplan enerzijds en van de globale nood aan het inrichten van specifieke programma's, wat hoe dan ook een dynamisch gegeven is, anderzijds. Op basis van de meerjarige beleidscyclus moet de samenstelling van het team dan ook situationeel en evolutief ingevuld kunnen worden, wat zeker bij een evoluerend fenomeen als terrorisme noodzakelijk is. Zo dient thans bijvoorbeeld specifiek aandacht besteed te worden aan de "terugkeerders" uit Syrië en aan het groeiende gevaar van "home grown"-terroristen. Ook

<sup>191</sup> *Vr. en Antw.* Kamer 2015-2016, 14 april 2016 (Vr. nr. 993 D. DUCARME).

bulletins hebdomadaires, transmis par Europol, sur la propagande terroriste et/ou l'extrémisme violent. Cette cellule soumet les documents qu'elle reçoit à un examen approfondi, vérifie les liens éventuels avec des dossiers en cours, et apporte un appui opérationnel aux services concernés.<sup>191</sup>

154. Conformément aux huit principes énoncés, la réorganisation de la DJSOC doit permettre au niveau central de constituer, plus qu'à l'heure actuelle, une plus-value réelle pour les quatorze PJF et de répondre par conséquent réellement aux besoins opérationnels sur le terrain. La délimitation claire des missions de la DJSOC permet également d'évaluer précisément la capacité dont ce service a besoin. La commission d'enquête souligne l'importance d'une répartition équilibrée du personnel au sein du pilier judiciaire de la police fédérale. Pour y parvenir, il convient de prendre pleinement en compte la charge de travail des différentes composantes et, au besoin, de pouvoir prendre rapidement les initiatives nécessaires lorsqu'un ou plusieurs services sont surchargés. À cet égard, une attention toute particulière doit être accordée à la charge de travail croissante constatée par la commission d'enquête en matière d'enquêtes liées au terrorisme et à laquelle font face les cinq PJF spécialisées – en particulier la PJF de Bruxelles. L'importance du renforcement urgent de la police fédérale que la commission d'enquête a recommandé ci-dessus et qui doit au minimum permettre de remplir totalement les cadres prévus à l'heure actuelle apparaît donc aussi dans cette perspective. Ce renforcement permettra non seulement de renforcer les PJF, mais garantit également que la capacité nécessaire à la bonne exécution des missions soit prévue au sein de la DJSOC. C'est la seule manière de garantir réellement le fonctionnement optimal tant du niveau central que du niveau déconcentré de la police fédérale.

155. Enfin, la commission d'enquête souligne que l'organisation et donc aussi la désignation d'un programme consacré au terrorisme comme l'un des programmes prévus en exécution du plan national de sécurité, contribuent à la clarté. Dans le même temps, le fonctionnement par programme peut évoluer supplément, en fonction de la mise en œuvre du plan national de sécurité, d'une part, et de la nécessité globale d'organiser des programmes spécifiques, d'autre part. Sur la base du cycle politique pluriannuel, la composition de l'équipe doit dès lors pouvoir être adaptée à la situation et à l'évolution, ce qui est certainement nécessaire pour un phénomène en évolution comme celui du terrorisme. Par exemple, aujourd'hui, une attention particulière devrait être accordée aux combattants revenus de Syrie et à la menace croissante que

<sup>191</sup> *Questions et réponses*, Chambre, 2015-2016, 14 avril 2016 (question n° 993 de M. D. DUCARME).

kan worden gewezen op de snelle evoluties op het vlak van het gebruik van sociale media. Een en ander vereist dat binnen DJSOC de nodige kennis en vaardigheden aanwezig zijn, waarbij echter ook kan worden gewerkt met tijdelijke detacheringen, zodat het programma op flexibele wijze wordt ondersteund. Interne mobiliteit binnen de federale politie tussen het gedeconcentreerde en centrale niveau dient in dat perspectief ook statutair te worden aangemoedigd.

#### VI.7.11. *De opvolging door het federaal parket van geseponeerde terrorismedossiers*

156. Ingeval het federaal parket een terrorismedossier zonder gevolg klasseert, dient dit op adequate wijze gemotiveerd te worden. Bij dergelijke dossiers kan niet worden volstaan met de in de praktijk gangbare formele en summiere motivering.<sup>192</sup> Daarenboven moeten dergelijke dossiers niet alleen theoretisch heropend kunnen worden, maar ook daadwerkelijk in de praktijk verder worden opgevolgd. Hiertoe is vooreerst vereist dat in de wetgeving wordt bepaald dat de federale procureur, ingeval van seponering van een door het federaal parket geëvoceerd terrorismedossier, ambtshalve de bevoegde procureur des Konings in kennis dient te stellen van deze seponering. Daarnaast moeten alle politiediensten op de hoogte worden gesteld van de seponering en de redenen daarvan. Het gaat dus niet alleen om de gedeconcentreerde gerechtelijke directies van de federale politie – die sinds november 2016 deze informatie op geautomatiseerde wijze ontvangen (*supra*, VI.4.5.2.) –, maar ook om de andere diensten van de federale politie enerzijds en de lokale politie anderzijds. In die optiek onderschrijft de onderzoekscommissie de door de minister van Justitie gewenste geïnformatiseerde informatieflex tussen het openbaar ministerie en alle politiediensten.<sup>193</sup>

157. Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat radicalisering als zodanig niet strafbaar is. Een technisch sepot gesteund op de vaststelling dat er geen sprake blijkt te zijn van een terroristisch misdrijf kan dus wel degelijk betrekking hebben op personen die geradicaliseerd zijn en die van nabij verder opgevolgd moeten worden. Dat is een opdracht voor de lokale taskforces, die dan echter wel op de hoogte dienen te zijn van de door het federaal parket genomen beslissing tot

<sup>192</sup> Zie art. 28*quater*, lid 1, Sv. Voor de rubricering van de sepotgronden, waarnaar via codes wordt verwezen, zie Bijlage 1 bij Omzendbrief nr. COL 12/98 van 1 oktober 1998 betreffende de Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek.

<sup>193</sup> Vr. en Antw. Kamer 2016-2017, 23 februari 2017 (Vr. nr. 1569 C. VAN CAUTER).

constituent les terroristes endogènes. On soulignera également l'évolution rapide observée dans le domaine de l'utilisation des médias sociaux. Tout cela exige la présence, au sein de la DJSOC, des connaissances et des compétences requises, quoiqu'il soit également possible de travailler à partir de détachements temporaires afin que le programme soit soutenu de manière flexible. Dans cette perspective, la mobilité interne au sein de la police fédérale entre le niveau déconcentré et le niveau central doit également être encouragée sur le plan statutaire.

#### VI.7.11. *Le suivi des dossiers de terrorisme classés sans suite par le parquet fédéral*

156. Le classement sans suite d'un dossier de terrorisme par le parquet fédéral classe requiert une motivation adéquate. La motivation formelle et sommaire qui est d'usage dans la pratique ne suffit pas dans ce genre de dossiers<sup>192</sup>. Ceux-ci doivent en outre non seulement pouvoir être rouverts en théorie, mais faire aussi l'objet d'un suivi effectif en pratique. Pour ce faire, il est tout d'abord requis de prévoir dans la législation qu'en cas de classement sans suite d'un dossier de terrorisme évoqué par le parquet fédéral, le procureur fédéral doit d'office en informer le procureur du Roi compétent. En outre, tous les services de police doivent être informés du classement sans suite et des motifs de celui-ci. Il ne s'agit donc pas uniquement des directions judiciaires déconcentrées de la police fédérale – qui reçoivent cette information de façon automatisée depuis novembre 2016 (cf. *supra*, VI.4.5.2.) –, mais aussi des autres services de la police fédérale, d'une part, et de la police locale, d'autre part. Dans cette optique, la commission d'enquête souscrit au flux d'informations informatisé entre le ministère public et tous les services de police souhaité par le ministre de la Justice.<sup>193</sup>

157. À cet égard, il faut tenir compte du fait que la radicalisation en tant que telle n'est pas punissable. Un classement sans suite technique au motif qu'il a été constaté qu'il n'est pas question d'une infraction terroriste peut dès lors effectivement concerner des personnes radicalisées devant continuer à faire l'objet d'un suivi rapproché. Il s'agit d'une mission revenant aux taskforces locales, qui doivent toutefois être informées de la décision prise par le parquet fédéral de classer le

<sup>192</sup> Voir art. 28*quater*, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code d'instruction criminelle. Pour le classement des motifs de classement sans suite auquel il est renvoyé via des codes, voir Annexe 1 à la Circulaire n° COL 12/98 du 1<sup>er</sup> octobre 1998 concernant la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction.

<sup>193</sup> Q. et R. Chambre 2016-2017, 23 février 2017 (Q. n° 1569 C. VAN CAUTER).

seponering. In dat perspectief acht de onderzoekscommissie het noodzakelijk dat hetzij in de wet, hetzij in een omzendbrief van het college van procureurs-generaal duidelijke regels worden gesteld inzake de verdere opvolging van het dossier. Hierbij zijn sluitende afspraken vereist tussen het federaal parket, het lokaal parket, de federale gerechtelijke politie, de lokale politiekorpsen en de burgemeesters. De onderzoekscommissie benadrukt dat de opvolging van geradicaliseerde personen, ook na een seponering, systematisch geagendeerd moet worden op de lokale taskforce.

158. De onderzoekscommissie wijst erop dat de gerechtelijke overheden zich veel meer bewust moeten zijn van de bijdrage die de lokale politie kan leveren aan de aanpak van terrorisme. Zeker in gevallen waarin een proces-verbaal of informatierapport van de lokale politie aan de basis ligt van een strafrechtelijk onderzoek, is het wenselijk dat het federaal parket waar nodig ook terugkoppelt naar het betrokken korps. Met het oog op eventuele verdere opvolging van bepaalde personen, is dit a fortiori vereist indien de zaak uiteindelijk wordt geseponeerd. Een en ander zou volgens de onderzoekscommissie op bindende wijze voorgeschreven moeten worden in een gezamenlijke omzendbrief van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal.

#### VI.7.12. *De speciale eenheden*

159. De onderzoekscommissie meent dat de huidige gedeconcentreerde organisatie van de speciale eenheden afdoende is. Wel moeten zij in de mogelijkheid worden gesteld om, indien gewenst, antennes op te richten, waarbij de eenheid en integratie gewaarborgd blijft. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om de teamleden van de bij bepaalde lokale korpsen ingestelde bijzondere bijstandsteams<sup>194</sup> op vrijwillige basis te detacheren naar de federale politie en aldus op te nemen in de POSA-pelotons. Voor wat het bijzondere bijstandsteam van de Antwerpse lokale politie betreft, is een dergelijke detachering reeds voorzien vanaf begin 2018. De onderzoekscommissie ziet zeker voordelen in deze benadering, maar benadrukt wel dat het aan de lokale overheden toekomt om ter zake een beslissing te nemen.

#### VI.7.13. *Het beheer van inbeslaggenomen stukken*

160. De casus met betrekking tot de inbeslaggenomen GSM van Brahim Abdeslam toont aan dat het beheer van inbeslaggenomen stukken voor verbetering

<sup>194</sup> Zie hierover de door de minister van Binnenlandse Zaken uitgevaardigde Omzendbrief GPI 81 betreffende het algemene referentiekader van "bijzondere bijstand" in de lokale politie.

dossier sans suite. Dans cette perspective, la commission d'enquête considère qu'il est nécessaire que des règles claires concernant le suivi ultérieur du dossier soient prévues soit dans la loi, soit dans une circulaire du Collège des procureurs généraux. À cet effet, il y a lieu de convenir de modalités concrètes entre le parquet fédéral, le parquet local, la police judiciaire fédérale, les corps de la police locale et les bourgmestres. La commission d'enquête souligne que le suivi des personnes radicalisées, même après un classement sans suite, doit être systématiquement inscrit à l'ordre du jour de la taskforce locale.

158. La commission d'enquête parlementaire indique que les autorités judiciaires doivent être beaucoup plus conscientes de la contribution potentielle de la police locale dans la lutte contre le terrorisme. Il est souhaitable que le parquet fédéral communique en retour avec les corps concernés, certainement dans les cas où un procès-verbal ou un rapport d'information de la police locale est à l'origine d'une enquête pénale. C'est nécessaire, a fortiori, dans la perspective de la poursuite éventuelle du suivi de certaines personnes pour les affaires finalement classées sans suite. Ces divers éléments devraient, selon la commission d'enquête, être prescrits de manière contraignante dans une circulaire commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux.

#### VI.7.12. *Les unités spéciales*

159. La commission d'enquête estime que l'actuelle déconcentration de l'organisation des unités spéciales est satisfaisante. Il faut toutefois que ces unités aient la possibilité, si elles le souhaitent, de créer des antennes, tout en préservant le caractère d'unité et d'intégration. Il pourrait par ailleurs être envisagé de détacher auprès de la police fédérale, sur une base volontaire, les membres des équipes d'assistance spéciale<sup>194</sup> mises en place dans certains corps locaux et de les intégrer ainsi dans les pelotons POSA. Pour l'équipe d'assistance spéciale de la police locale d'Anvers, ce détachement a déjà été prévu à partir du début de 2018. La commission d'enquête estime que cette approche présente clairement des avantages, mais elle souligne qu'il appartient aux autorités locales de prendre une décision en la matière.

#### VI.7.13. *La gestion des pièces saisies*

160. Le cas du téléphone portable saisi de Brahim Abdeslam prouve que la gestion des pièces saisies est perfectible. Pour la commission d'enquête, il est

<sup>194</sup> Voir à ce sujet: circulaire GPI 81 relative au cadre de référence général de l'"assistance spéciale" au sein de la police locale.

vatbaar is. De onderzoekscommissie acht het noodzakelijk dat de politiediensten, in overleg met de gerechtelijke autoriteiten, eenduidige procedures uitwerken én ze vervolgens ook implementeren. Internationale ervaringen leren dat er vrij eenvoudige procedures en middelen bestaan om in beslag te nemen voorwerpen te verpakken, te labelen en technisch te lokaliseren (met chip), alsook om elke overdracht van dergelijke voorwerpen tussen diensten of personen systematisch te registreren. De onderzoekscommissie beveelt aan om deze werkwijze ook zo snel als mogelijk in België toe te passen.

#### VI.7.14. *Het uitlezen van telefoniegegevens*

161. In het licht van de ernstige problemen bij het uitlezen van de gegevens van de inbeslaggenomen GSM van Brahim Abdeslam doet de onderzoekscommissie twee aanbevelingen.

162. In de eerste plaats pleit de onderzoekscommissie voor strakkere technische procedures en gecertificeerde technieken. De huidige omzendbrieven van het college van procureurs-generaal (van 2002 en 2004) zijn op dat vlak te vrijblijvend. In een addendum wordt immers gesteld: “Compte tenu de l’évolution très rapide des techniques informatiques, il est impossible d’être exhaustif et d’énumérer toutes les possibilités techniques. Dans la plupart des cas, plusieurs solutions techniques sont possible pur appliquer la loi (..) Par conséquent, les méthodes proposées ne sont ni contraignantes ni restrictives, mais constituent un point de repère. Elles peuvent –être remplacées ou complétées par des méthodes et techniques nouvelles”. De onderzoekscommissie meent daarentegen dat een te grote vrijheid bij het kiezen van software die gehanteerd wordt bij onderzoek van dragers van informatie vermeden moet worden. Het gevaar is niet denkbeeldig dat meer schade dan meerwaarde wordt gecreëerd. De onderzoekscommissie beveelt daarom aan dat de Federal Computer Crime Unit (FCCU) telkens door de betrokken diensten bevestigd wordt alvorens zij nieuwe technologieën toe te passen. Bovendien moet de FCCU meer inspanningen doen om “bewezen” software kenbaar te maken en te promoten bij de onderzoekers. In de mate van het mogelijke moeten “gecertificeerde” technieken ter beschikking gesteld worden van de diensten die gemachtigd worden om dergelijke onderzoeken te verrichten.

163. Ten tweede acht de onderzoekscommissie ook een certificering van het politiepersoneel aangewezen. Zij heeft immers vastgesteld dat vaak ook andere dan de gespecialiseerde diensten, vele initiatieven – overigens met de beste bedoelingen – nemen om gegevens uit te lezen. Dikwijls ontbreken echter de nodige kennis,

nécessaire que les services de police élaborent, en concertation avec les autorités judiciaires, des procédures claires et qu’elles mettent celles-ci en œuvre. Les expériences internationales nous apprennent qu’il existe des procédures et des instruments relativement simples permettant d’emballer, d’étiqueter et de localiser techniquement (au moyen d’une puce électronique) les objets saisis, et d’enregistrer systématiquement tout transfert de ces objets entre services ou entre personnes. La commission d’enquête recommande d’appliquer cette méthode de travail en Belgique le plus rapidement possible.

#### VI.7.14. *La lecture de données téléphoniques*

161. À la lumière des graves problèmes qui se sont posés dans le cadre de la lecture des données du téléphone portable saisi de Brahim Abdeslam, la commission d’enquête formule deux recommandations.

162. La commission d’enquête plaide avant tout en faveur d’un renforcement des procédures techniques et de techniques certifiées. Les circulaires actuelles du Collège des procureurs généraux (de 2002 et 2004) sont trop facultatives à cet égard. Dans un addendum, il est en effet précisé que: “Compte tenu de l’évolution très rapide des techniques informatiques, il est impossible d’être exhaustif et d’énumérer toutes les possibilités techniques. Dans la plupart des cas, plusieurs solutions techniques sont possible pur appliquer la loi (...) Par conséquent, les méthodes proposées ne sont ni contraignantes ni restrictives, mais constituent un point de repère. Elles peuvent être remplacées ou complétées par des méthodes et techniques nouvelles”. La commission d’enquête considère en revanche qu’il faut éviter une trop grande liberté dans le choix du logiciel utilisé pour analyser les supports d’information. On ne peut courir le risque de causer plus de tort que de bien. La commission d’enquête recommande dès lors que les services concernés consultent systématiquement la Federal Computer Crime Unit (FCCU) avant d’utiliser de nouvelles technologies. Par ailleurs, la FCCU doit intensifier ses efforts afin de faire connaître et de promouvoir auprès des services d’enquête les logiciels qui ont fait leurs preuves. Les techniques “certifiées” doivent, dans la mesure du possible, être mises à la disposition des services habilités à mener ce genre d’enquêtes.

163. Ensuite, la commission d’enquête estime également opportun d’instaurer une certification du personnel de police. Elle a en effet constaté que des services, autres que les services spécialisés – animés, du reste, des meilleures intentions – prennent fréquemment aussi de nombreuses initiatives en vue de

vaardigheden en opleiding om een dergelijke onderzoeksdaad op een gepaste en geëigende wijze uit te voeren. In die optiek beveelt de onderzoekscommissie de oprichting aan van een netwerk van gespecialiseerde diensten en gecertificeerde (na opleiding) politieambtenaren, zodat een kwaliteitsvolle 24/7 service kan verleend worden ten behoeve van de rechercheurs op het terrein. Via een gelaagd systeem kan de inzet van deze gecertificeerde politieambtenaren best onder de regie van de FCCU plaatsvinden, waarbij een modulering mogelijk is in functie van de specialisatie, de ernst van het misdrijf en de hoogdringend van de uit te voeren onderzoekshandeling.

#### VI.7.15. Een meer coherente regeling van de rol van burgers bij de opsporing van terroristische misdrijven

164. Om op gerichte wijze informatie te kunnen vergaren over personen of groepen die ervan verdacht worden terroristische misdrijven te beramen, zijn menselijke bronnen – human intelligence – cruciaal. In dit perspectief is de onderzoekscommissie van oordeel dat de rol van burgers bij de opsporing van dergelijke misdrijven dient te worden aangescherpt. Een versterking van de informantenwerking biedt geen afdoende oplossing. Zelfs indien zou worden geopteerd voor het toekennen van een meer actieve rol aan informanten, waarbij zij direct en actief bijstand zouden kunnen verlenen aan de opsporing – in tegenstelling tot wat thans het geval is –, dan nog dient rekening te worden gehouden met de beperkingen die in het hoger besproken arrest van het Grondwettelijk Hof van 19 juli 2007 worden vooropgesteld (*supra*, VI.6.2.2.).

165. Zowel het openbaar ministerie<sup>195</sup>, de onderzoeksrechters<sup>196</sup> als de politiediensten<sup>197</sup> hebben in de onderzoekscommissie gepleit voor de invoering, weliswaar onder zeer strikte voorwaarden, van de mogelijkheid tot burgerinfiltratie. Aan het openbaar ministerie – en in een gerechtelijk onderzoek aan de onderzoeksrechter – zou aldus de bevoegdheid worden toegekend om zich bij de opsporing van terroristische misdrijven te laten bijstaan door personen die geen opsporingsambtenaar zijn. Onder regie van het openbaar ministerie c.q. de onderzoeksrechter zouden deze personen, zo nodig onder een fictieve identiteit, in contact gebracht kunnen worden met een desgevallend voor hen onbekend terroristisch milieu, waarover zij dan op actieve

consulter des données, bien qu'ils ne disposent généralement pas des connaissances, des compétences et de la formation nécessaires pour accomplir un devoir d'enquête de manière adéquate et appropriée. Dans cette optique, la commission d'enquête recommande la création d'un réseau composé de services spécialisés et de fonctionnaires de police certifiés (après formation) afin de fournir un service de qualité 24/7 au profit des enquêteurs sur le terrain. L'apport de ces fonctionnaires de police certifiés s'opérera de préférence, par le biais d'un système à plusieurs niveaux, sous la supervision de la FCCU, en permettant une modulation en fonction de la spécialisation, de la gravité de l'infraction et de l'urgence de l'acte d'instruction à exécuter.

#### VI.7.15. Un règlement plus cohérent en ce qui concerne le rôle des citoyens lors de la recherche des infractions terroristes

164. Les sources humaines – l'intelligence humaine – sont essentielles pour recueillir des informations de manière ciblée sur des personnes ou des groupes soupçonnés de préméditer des attentats terroristes. Dans cette perspective, la commission d'enquête estime qu'il convient d'affiner le rôle des citoyens dans le cadre de la recherche de ces infractions. Le renforcement du recours aux indicateurs ne résout cependant pas efficacement le problème. Si l'on choisit de renforcer le rôle de ces derniers, leur permettant ainsi de fournir une aide directe et active à la recherche – contrairement à ce qui est le cas aujourd'hui –, il faut encore tenir compte des limites prévues en la matière dans l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle du 19 juillet 2007 (*supra*, VI.6.2.2.).

165. Tant le ministère public<sup>195</sup> et les juges d'instruction<sup>196</sup> que les services de police<sup>197</sup> ont plaidé au sein de la commission d'enquête pour l'instauration, sous des conditions très strictes il est vrai, de la possibilité de recourir à l'infiltration civile. On conférerait ainsi au ministère public – et au juge d'instruction dans le cas d'une instruction – le pouvoir de se faire aider, dans le cadre de la recherche d'infractions terroristes, par des personnes qui ne sont pas des agents chargés de l'enquête. Sous la supervision du ministère public ou du juge d'instruction, ces personnes pourraient être mises en contact, si nécessaire sous un faux nom, avec un milieu terroriste qui leur serait, le cas échéant, inconnu, au sujet duquel ils pourraient alors recueillir

<sup>195</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 3 oktober 2016, 11-12 en 15-17.

<sup>196</sup> Hoorzitting met de heren Philippe Van Linthout en Jean-Louis Doyen, voorzitters van de vereniging van onderzoeksrechters, 12 december 2016, 11-12.

<sup>197</sup> Antwoord van DJO op de vragen van de Parlementaire onderzoekscommissie, 30 augustus 2016, 9.

<sup>195</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles du 3 octobre 2016, 11-12 et 15-17.

<sup>196</sup> Audition de MM. Philippe Van Linthout et Jean-Louis Doyen, présidents de l'Association des juges d'instruction, 12 décembre 2016, 11-12.

<sup>197</sup> Réponse de la DJO aux questions de la commission d'enquête parlementaire, 30 août 2016, 9.

wijze inlichtingen en gegevens kunnen inwinnen. De onderzoekscommissie stelt vast dat de regering op de bijzondere Ministerraad van 14 mei 2017 met betrekking tot veiligheid en justitie beslist heeft om een wettelijke regeling voor de burgerinfiltratie en de spijtoptanten voor te bereiden. De onderzoekscommissie benadrukt dat bij de uitwerking van een wettelijke regeling voor deze opsporingsmethoden een evenwicht moet worden gevonden tussen het vergroten van de efficiëntie van de opsporing, het bewaken van de integriteit van het overheidsoptreden en van de behoorlijkheid van de strafrechtspleging en het beschermen van de fundamentele rechten en vrijheden van burgers.

#### VI.7.16. *Het tegengaan van perslekken*

166. In de toekomst moeten de media rekening houden met de veiligheidsvereisten in verband met de informatie waartoe ze toegang slagen te krijgen via diverse kanalen (die niet altijd in overeenstemming zijn met de vigerende wetten en regelgevingen). In dat perspectief wijst de onderzoekscommissie op de in het Verenigd Koninkrijk bestaande Defence and Security Media Advisory Committee, dat paritair samengesteld is uit vertegenwoordigers van de politie- en inlichtingendiensten enerzijds en journalisten anderzijds. Dit comité neemt bij consensus de guidelines aan in verband met de verspreiding van veiligheidsgerelateerde informatie. Indien de beslissingen onder de soft law vallen, gaat er een groot moreel gezag van uit en kan op grond ervan tegelijkertijd rekening worden gehouden met de journalistieke deontologie en met de veiligheidsvereisten.

activement des informations et des données. La commission d'enquête constate que, lors du conseil des ministres spécial du 14 mai 2017 consacré à la sécurité et à la justice, le gouvernement a décidé de préparer une réglementation légale relative à l'infiltration civile et aux repentis. La commission d'enquête insiste sur la nécessité de trouver, lors de l'élaboration d'une réglementation légale de cette méthode de recherche, un équilibre entre l'accroissement de l'efficacité de la recherche, le contrôle de l'intégrité de l'intervention des pouvoirs publics et de la correction de la procédure pénale et la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens.

#### VI.7.16. *Lutte contre les fuites dans la presse*

166. Il convient à l'avenir que les médias prennent en considération les impératifs de sécurité liés aux informations auxquelles ils arrivent, par divers biais (pas toujours conformes aux lois et règlements en vigueur), à avoir accès. Dans cette perspective, la commission d'enquête évoque le Defence and Security Media Advisory Committee, qui existe au Royaume-Uni et qui est composé paritairment de représentants des services de police et du renseignement, d'une part, et de journalistes, d'autre part. Ce comité adopte par consensus des lignes directrices en matière de diffusion d'informations liées à la sécurité. Si ses décisions relèvent de la soft law, elles disposent d'une importante autorité morale et permettent de tenir à la fois compte de la déontologie journalistique, mais aussi des impératifs de sécurité.

## HOOFDSTUK VII. — DE STRAFUITVOERING IN ZAKEN VAN ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME

### VII.1. De strafrechtelijke behandeling van terrorisme

1. Terroristische misdrijven, die vallen onder de toepassing van de artikelen 137 tot 141<sup>ter</sup> van het Strafwetboek, hebben tussen 2008 en 2016 aanleiding gegeven tot 75 uitspraken<sup>1</sup>, onderverdeeld als volgt: 45 uitspraken door de correctionele rechtbank van Brussel (20), Antwerpen (14), Luik (4), Dendermonde (2), Mechelen (2), Gent (1), Brugge (1) en Namen (1); 25 uitspraken door het hof van beroep van Brussel (14), Antwerpen (7), Luik (2), Bergen (1) en Gent (1); 1 arrest van het hof van assisen van Brussel-Hoofdstad en 5 arresten van het Hof van Cassatie<sup>2</sup>.

2. De bekendste uitspraken zijn die in de zaak-Jean-Louis Denis (Corr. Brussel, 29 januari 2016, hof van beroep Brussel, 18 november 2016), waarbij 14 verdachten werden veroordeeld tot gevangenisstraffen van 5 tot 15 jaar, de zaak-Benomari (Corr. Brussel, 21 mei 2014), waarbij 17 verdachten werden veroordeeld tot straffen van 1 tot 20 jaar, de zaak-Abdelkader (Corr. Brussel), met 12 verdachten, waarvan 9 werden veroordeeld tot straffen van 40 maanden tot 7 jaar, de zaak-Zerkani (Corr. Brussel, 29 juli 2015), waarbij 15 verdachten werden veroordeeld tot straffen van 5 tot 12 jaar en tot slot de zaak-Fouad Belkacem (Corr. Antwerpen, 11 februari 2015), oprichter van *Sharia4Belgium*, met 43 verdachten, waarvan de meeste werden veroordeeld tot straffen van 5 tot 15 jaar.

3. Het vonnis in de zaak-Abdelkader (218 blz.) is bijzonder interessant omdat het middelen verwerpt als onontvankelijk, en wel op grond van diverse overwegingen, zoals politieke misdrijven die behoren tot het domein van het hof van assisen; inbreuk op een eerlijk proces omdat de inbeschuldigingstelling inlichtingen van de Staatsveiligheid aanvoerde waarvan de bron niet was vermeld; onrechtmatig in het buitenland verkregen bewijs; de exceptie van gewapend conflict (artikel 141<sup>bis</sup> van het Strafwetboek); het recht van volkeren op

<sup>1</sup> Al deze uitspraken kregen we, op ons verzoek, meegedeeld door federaal procureur Van Leeuw.

<sup>2</sup> In één van die arresten wordt een principiële kwestie beslecht: om na te gaan of iemand tot een terroristische vereniging behoort, moet gekeken worden naar de vereniging op zich en dus niet naar de door die vereniging beoogde strafbare feiten; zulks houdt meer bepaald in dat rekening kan worden gehouden met strafbare feiten die deze vereniging van plan is in het buitenland te plegen. De voorziening, die heeft geleid tot de verbreking van een andersluidende uitspraak van een hof van beroep, was ingediend door de federaal procureur en door de Turkse Staat.

## CHAPITRE VII. — L'APPLICATION DES PEINES DANS LES AFFAIRES D'EXTRÉMISME ISLAMISTE, DE RADICALISATION VIOLENTE ET DE TERRORISME

### VII.1. La répression pénale du terrorisme

1. Les infractions terroristes, qui font l'objet des articles 137 à 141<sup>ter</sup> du Code pénal, ont donné lieu, de 2008 à 2016, à 75 décisions<sup>1</sup> qui se répartissent comme suit: 45 décisions rendues par les tribunaux correctionnels de Bruxelles (20), Anvers (14), Liège (4), Termonde (2), Malines (2), Gand (1), Bruges (1) et Namur (1); 25 décisions des cours d'appel de Bruxelles (14), Anvers (7), Liège (2), Mons (1) et Gand (1); un arrêt de la cour d'assises de Bruxelles-Capitale et 5 arrêts de la Cour de cassation<sup>2</sup>.

2. Les décisions les plus connues sont celles qui concernent l'affaire Jean-Louis Denis (Corr. Bruxelles, 29 janvier 2016, Cour d'appel de Bruxelles, 18 novembre 2016), qui met en cause 14 prévenus condamnés à des peines de 5 à 15 ans, l'affaire Benomari (Corr. Bruxelles 21 mai 2014), avec 17 prévenus condamnés à des peines d'1 à 20 ans, l'affaire Abdelkader (Corr. Bruxelles), avec 12 prévenus dont 9 sont condamnés à des peines de 40 mois à 7 ans, l'affaire Zerkani (Corr. Bruxelles 29 juillet 2015), avec 15 prévenus condamnés à des peines de 5 à 12 ans et l'affaire Fouad Belkacem (Corr. Anvers, 11 février 2015), fondateur de *Sharia4Belgium*, où comparaissent 43 prévenus dont la plupart sont condamnés à des peines de 5 à 15 ans.

3. Le jugement Abdelkader, de 218 pages, est particulièrement intéressant en ce qu'il rejette des moyens d'irrecevabilité tirés de ce qu'il s'agirait de délits politiques relevant de la cour d'assises; de l'atteinte à un procès équitable en ce que l'accusation invoquait des renseignements de la Sûreté dont la source n'était pas mentionnée; de l'illégalité de preuves obtenues à l'étranger; de l'exception de conflit armé (article 141<sup>bis</sup> du Code pénal); du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes; de la résistance légitime à un pouvoir

<sup>1</sup> La totalité de ces décisions nous a été communiquée, à notre demande, par M. Van Leeuw, procureur fédéral.

<sup>2</sup> Un de ces arrêts tranche une question de principe: pour apprécier l'appartenance à une association terroriste, il faut tenir compte de l'association en soi et non des infractions visées par l'association, ce qui implique notamment qu'il peut être tenu compte d'infractions qu'elle se propose de commettre à l'étranger. Le pourvoi, qui casse une décision en sens contraire d'une cour d'appel, avait été introduit pas le Procureur fédéral et par l'État turc.

zelfbeschikking; legitiem verzet tegen een tirannieke macht, en tot slot onregelmatig gebruik van specifieke onderzoeksmethoden. De rechtbank verwerpt die middelen van verdediging, ofwel door te oordelen dat de aangevoerde onregelmatigheden niet zijn bewezen, ofwel door de “Antigone-rechtspraak” van het Hof van Cassatie toe te passen. Gesteld dat die bewijzen onregelmatig zijn, dan kunnen ze toch als informatie worden gebruikt en in aanmerking komen als ze door andere elementen worden bevestigd.

#### 4. Enkele cijfers<sup>3</sup>

De onderstaande tabel betreft het aantal dossiers waarvoor een opsporingonderzoek is gestart, dossiers die in gerechtelijk onderzoek zijn en dossiers die door het federaal parket zijn geseponneerd, met betrekking tot de jaren 2012 tot 2017 (de cijfers voor 2017 gaan over de periode tot 13 maart 2017):

	2012	2013	2014	2015	2016	TOTA(A)L	2017
opsporingsonderzoek/ dossiers ouverts à l'information	73	162	168	287	235	925	39
gerechtelijk onderzoek/ dossiers mis à l'instruction	16	22	42	121	98	299	15
geseponneerd/ dossiers classés sans suite	40	39	51	46	55	231	10

De tweede tabel heeft betrekking op het aantal personen dat in voorlopige hechtenis is genomen, dat vrijgelaten werd of dat niet vrijgelaten werd, voor diezelfde jaren:

aantal personen/ nombre de personnes	2012	2013	2014	2015	2016	TOTA(A)L	2017
in voorlopige hechtenis/ en détention préventive	13	16	40	93	105	267	8
vrijgelaten (onmiddellijk)/ libérées (immédiatement)	2	0	1	12	26	41	3
vrijgelaten (totaal)/ libérées (total)	8	10	22	54	60	154	3
niet vrijgelaten/ non libérées	5	6	18	39	45	113	4

Deze cijfers zijn “momentopnames”. Zo werden in 2017 acht personen aangehouden in terrorismedossiers. Dat betekent niet dat die acht personen op dit ogenblik de enigen zijn die in het kader van terrorismedossiers in voorlopige hechtenis zijn genomen. Ook dient rekening te worden gehouden met de personen die eerder in voorlopige hechtenis waren genomen maar nog niet

<sup>3</sup> Meegedeeld door het federaal parket.

*tyrannique*, de l'utilisation irrégulière de méthodes particulières de recherche. Le tribunal rejette ces moyens de défense, soit en jugeant que les irrégularités prétendues ne sont pas prouvées, soit en appliquant la jurisprudence “Antigone” de la Cour de cassation: à les supposer irrégulières, ces preuves peuvent servir à titre de renseignements et être retenues si elles sont confirmées par d'autres éléments.

#### 4. Quelques chiffres<sup>3</sup>

Ci-dessous sont tout d'abord repris quelques chiffres concernant les dossiers ouverts à l'information, les dossiers mis à l'instruction et les dossiers classés sans suite par le parquet fédéral, ce pour les années 2012 à 2017 (les chiffres concernant l'année 2017 s'arrêtent à la date du 13 mars 2017):

Ci-dessous sont ensuite repris quelques chiffres concernant le nombre de personnes placées en détention préventive, libérées ou non libérées, pour ces mêmes années:

Ces chiffres sont des “instantanés”. Ainsi, en 2017, huit personnes ont été placées sous mandat d'arrêt dans le cadre de dossiers de terrorisme. Cela ne signifie pas que ces seules huit personnes sont actuellement en détention préventive dans le cadre de dossiers de terrorisme. Il faut également tenir compte des personnes placées en détention préventive précédemment et

<sup>3</sup> En provenance du parquet fédéral.



zijn vrijgelaten, met personen die ondertussen zijn vrijgelaten enzovoort.

Op 13 maart 2017 zijn er:

— 59 personen in voorlopige hechtenis in het kader van terrorismedossiers (gerechtelijk onderzoek lopend, of in afwachting van een proces ten gronde ingevolge een verwijzingsbeschikking);

— 60 personen vrij onder voorwaarden in het kader van terrorismedossiers (gerechtelijk onderzoek lopend, of in afwachting van een proces ten gronde ingevolge een verwijzingsbeschikking).

Over de gerechtelijke uitspraken zijn de volgende cijfers beschikbaar:

— in 2012 werden 46 veroordelingen uitgesproken en was er geen enkele vrijspraak.

— in 2013 werden 11 veroordelingen uitgesproken en was er geen enkele vrijspraak.

— in 2014 werden 47 veroordelingen uitgesproken en waren er 5 vrijspraken.

— in 2015 werden 115 veroordelingen uitgesproken en waren er 4 vrijspraken.

— in 2016 werden 135 veroordelingen uitgesproken en waren er 11 vrijspraken.

— in 2017 werden 17 veroordelingen uitgesproken en was er 1 vrijspraak. De cijfers voor het jaar 2017 betreffen de periode vóór 13 maart 2017.

De uitspraken waren 179 veroordelingen tot 3 tot 8 jaar gevangenisstraf, en 27 veroordelingen tot 10 tot 20 jaar gevangenisstraf. 77 straffen gingen met voorwaardelijkheid gepaard.

Dit zijn “bruto” cijfers, die het totale aantal veroordelingen weergeven en niet het aantal veroordeelde personen. Een zelfde persoon kan in dezelfde zaak verschillende keren zijn veroordeeld, bijvoorbeeld in eerste aanleg en in beroep, of kan zijn veroordeeld in verschillende dossiers.

De huidige stand is als volgt:

— bij de correctionele rechtbanken zijn er 15 dossiers waarbij men de rechtsdag heeft bepaald of op het vonnis wacht. In het totaal gaat het hier over 46 personen.

non encore libérées, des libérations intervenues dans l'intervalle, etc.

À la date du 13 mars 2017:

— 59 personnes sont en détention préventive dans le cadre de dossiers de terrorisme (instruction judiciaire en cours ou attente d'un procès au fond suite à une ordonnance de renvoi);

— 60 personnes sont libres sous conditions dans le cadre de dossiers de terrorisme (instruction judiciaire en cours ou attente d'un procès au fond suite à une ordonnance de renvoi).

Concernant les décisions de justice rendues, les chiffres suivants sont disponibles:

— pour l'année 2012: 46 condamnations ont été prononcées, pour aucun acquittement.

— pour l'année 2013: 11 condamnations ont été prononcées, pour aucun acquittement.

— pour l'année 2014: 47 condamnations ont été prononcées, pour 5 acquittements.

— pour l'année 2015: 115 condamnations ont été prononcées, pour 4 acquittements.

— pour l'année 2016: 135 condamnations ont été prononcées, pour 11 acquittements.

— pour l'année 2017: 17 condamnations ont été prononcées, pour 1 acquittement. Les chiffres pour l'année 2017 s'arrêtent à la date du 13 mars 2017.

Furent prononcées 179 peines de 3 à 8 ans de prison, 27 peines de 10 à 20 ans. 77 peines furent assorties d'un sursis.

Il s'agit là de chiffres “bruts”, prenant en compte le nombre total de condamnations, et non le nombre de personnes condamnées. Une même personne peut avoir été condamnée plusieurs fois dans la même affaire, en première instance et en degré d'appel, par exemple, voire avoir été condamnée dans le cadre de différents dossiers.

Actuellement:

— 15 dossiers sont fixés ou en attente de prononcé devant les tribunaux correctionnels. 46 personnes au total sont concernées;

— bij de hoven van beroep zijn er 8 dossiers waarbij men de rechtsdag heeft bepaald of op het vonnis wacht. In het totaal gaat het hier over 25 personen.

5. De betrokken terroristische groepen worden vervolgd voor werving van strijders voor Syrië, Afghanistan of Somalië. De verdachten waren vooral Maghrebijnen, Belgen, Fransen, Tsjetsjenen, Russen, Turken, Afghanen en Albanezen.

6. Uit die cijfers blijkt ook dat bij 77 mensen wordt toegezien op de naleving van de voorwaarden van hun voorwaardelijke straffen, en dat 206 gevangenen nu of binnenkort voldoen aan de vereiste voorwaarden om voorwaardelijke invrijheidstelling aan te vragen<sup>4</sup>.

7. De strafuitvoeringsrechtbank zal dus een cruciale rol spelen bij het verlenen van de voorwaardelijke invrijheidstelling en bij de herroeping ervan. Instanties die ook een belangrijke rol spelen in de follow-up van de beslissingen van de strafuitvoeringsrechtbank zijn de politiediensten, het openbaar ministerie en de justitiehuisen (zie hoofdstuk VII.7.1 hierna).

## VII.2. De strafuitvoeringsrechtbank

8. De oprichting van de strafuitvoeringsrechtbank komt tegemoet aan een dubbele bezorgdheid: de uitvoering van vrij zware straffen toevertrouwen aan een onafhankelijk rechtsorgaan dat een uitspraak doet op tegenspraak, en daarnaast de sociale reïntegratie van de veroordeelden mogelijk maken via maatregelen die dat doel bevorderen en die controle erop mogelijk maken, veeleer dan dat die veroordeelden hun hele straf uitzitten en zonder controle in vrijheid worden gesteld.

9. De strafuitvoeringsrechtbank kan bij wijze van nadere strafuitvoeringsvoorwaarden het volgende toestaan aan veroordeelden tot een vrijheidsstraf van meer dan drie jaar:

— beperkte detentie, wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf die de veroordeelde toelaat om op regelmatige wijze, de strafinrichting te verlaten voor een bepaalde duur van maximum zestien uur per dag;

— elektronisch toezicht, wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf waardoor de veroordeelde het geheel of een gedeelte van zijn vrijheidsstraf buiten de gevangenis ondergaat volgens een bepaald uitvoeringsplan, waarvan de naleving onder meer door elektronische middelen wordt gecontroleerd;

<sup>4</sup> Dat cijfer ligt wellicht lager, rekening houdend met de verdachten die zijn veroordeeld bij verstek en vermoedelijk het land hebben verlaten.

— 8 dossiers sont fixés ou en attente de prononcé devant la Cour d'appel. 25 personnes au total sont concernées.

5. Les poursuites à l'encontre des groupes terroristes impliqués sont relatives à des recrutements pour la Syrie, l'Afghanistan ou la Somalie. Les prévenus sont essentiellement maghrébins, belges, français, tchéchènes, russes, turcs, afghans ou albanais.

6. Des chiffres précités, il ressort que 77 personnes vont donner lieu à des contrôles du respect des conditions de leur sursis et que 206 condamnés seront bientôt – ou sont déjà – dans les conditions requises pour demander une libération conditionnelle<sup>4</sup>.

7. Le tribunal de l'application des peines va donc jouer un rôle capital dans l'octroi des libérations conditionnelles et les révocations de celles-ci. Jouent aussi un rôle important dans le suivi des décisions du tribunal de l'application des peines les services de police, le ministère public et les maisons de justice (voir le chapitre VII.7.1. ci-après).

## VII.2. Le tribunal de l'application des peines

8. La création du tribunal de l'application des peines répond à un double souci: d'une part, confier la matière de l'exécution des peines d'une certaine gravité à une juridiction indépendante qui statue en respectant une procédure contradictoire; d'autre part, permettre une réinsertion des condamnés par des mesures qui favorisent et contrôlent celle-ci, plutôt que de les laisser purger la totalité de leur peine et de les remettre en liberté sans contrôle.

9. En ce qui concerne les condamnés à une peine privative de liberté dont le total à exécuter dépasse trois ans, les modalités d'exécution que le tribunal de l'application des peines peut accorder sont:

— la détention limitée, mode d'exécution de la peine privative de liberté qui permet au condamné de quitter, de manière régulière, l'établissement pénitentiaire pour une durée déterminée de maximum seize heures par jour;

— la surveillance électronique, mode d'exécution de la peine privative de liberté par lequel le condamné subit l'ensemble ou une partie de sa peine privative de liberté en dehors de la prison selon un plan d'exécution déterminé, dont le respect est contrôlé notamment par des moyens électroniques;

<sup>4</sup> Ce chiffre doit toutefois être tempéré pour tenir compte des prévenus condamnés par défaut qui ont vraisemblablement quitté le pays.

— voorwaardelijke invrijheidstelling, wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf waardoor de veroordeelde zijn straf ondergaat buiten de gevangenis, mits naleving van de voorwaarden die hem gedurende een bepaalde proeftijd worden opgelegd.

### VII.3. De voorwaardelijke invrijheidstelling

10. De wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf bepaalt welk gedeelte van zijn straf de veroordeelde moet hebben ondergaan om zijn voorwaardelijke invrijheidstelling te kunnen aanvragen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naargelang van de duur van de straf die hij moet ondergaan en waarbij rekening wordt gehouden met een eventuele staat van herhaling (artikel 25). De wet voorziet ook in de mogelijkheid van invrijheidstelling “met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering” (artikel 30 en 47, § 2).

11. De commissie beklemtoont dat zij veel belang hecht aan de voorwaardelijke invrijheidstelling, die het mogelijk maakt de veroordeelde voor te bereiden op diens terugkeer naar de samenleving, en aldus recidive te voorkomen. Het is echter belangrijk dat die maatregel verenigbaar is met de vereiste bescherming van de bevolking. De maatregelen inzake strafverzwaring voor terroristische misdrijven en inzake strengere voorwaarden voor invrijheidstelling moeten verenigbaar zijn met het gebruik dat wordt gemaakt van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Die maakt het toezicht mogelijk op de veroordeelde die onderworpen is aan de controles waarop wordt ingegaan in VII.7.1., terwijl de veroordeelde die zijn straf volledig zou uitzitten na zijn vrijlating geen controles meer kan ondergaan, tenzij via de veiligheidsmaatregelen die aan bod zullen komen in VII.10.

12. De maatregel kan enkel worden toegekend voor zover er geen sprake is van volgende contra-indicaties:

- geen mogelijkheid tot reclassering;
- het risico op het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten;
- het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastigvallen;
- de houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers.

Ook wordt er rekening gehouden met de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de burgerlijke partij te vergoeden, rekening houdend met de vermogenssituatie van de veroordeelde zoals die door zijn toedoen is gewijzigd.

— la libération conditionnelle, mode d'exécution de la peine privative de liberté par lequel le condamné subit sa peine en dehors de la prison, moyennant le respect des conditions qui lui sont imposées pendant un délai d'épreuve déterminé.

### VII.3. La libération conditionnelle

10. La loi du 17 mai 2006 relative au statut externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté détermine quelle partie de sa peine le condamné doit avoir exécutée pour pouvoir demander sa libération conditionnelle, en faisant des distinctions selon la durée de la peine qu'il doit accomplir et en tenant compte d'un éventuel état de récidive (article 25). Elle prévoit également la mise en liberté “en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise” (articles 30 et 47, par. 2).

11. La commission tient à souligner l'importance qu'elle accorde à la libération conditionnelle qui permet de préparer la réinsertion sociale du condamné en vue de prévenir la récidive. Il importe cependant qu'elle puisse se concilier avec l'impératif de protection de la population. Les mesures d'aggravation des peines pour les infractions terroristes et de durcissement des conditions de libération doivent se concilier avec le recours à la libération conditionnelle. Celle-ci permet la surveillance du condamné soumis aux contrôles examinés au VII.7.1., tandis que le condamné qui exécuterait la totalité de sa peine n'est plus susceptible subir des contrôles, hormis par le biais des mesures de sûreté qui seront examinées au VII.10.

12. La mesure peut être accordée si n'existent pas les “contre-indications” suivantes:

- l'absence de perspective de réinsertion sociale;
- le risque de perpétration de nouvelles infractions graves;
- le risque que le condamné importune ses victimes;
- l'attitude du condamné à l'égard de celles-ci.

Il est également tenu compte des efforts consentis par le condamné pour indemniser la partie civile, compte tenu de la situation patrimoniale du condamné, telle qu'elle a évolué par son fait.

De veroordeelde moet een reclasseringsplan voorleggen.

13. De veroordeelde dient een schriftelijk verzoek in bij de strafuitvoeringsrechtbank. De gevangenisdirecteur brengt zijn advies over dit verzoek uit binnen vier maanden na de indiening ervan: dit advies is een substantiële vormvereiste. De directeur hoort de veroordeelde, die ook kan vragen om te worden gehoord door het personeelscollege van de strafinrichting. De directeur stelt een dossier samen, waarvan de samenstelling door de wet wordt bepaald en dat het vereiste reclasseringsplan bevat.

Het advies van de directeur omvat een gemotiveerd voorstel tot toekenning of afwijzing van de nadere strafuitvoeringsmodaliteiten en, in voorkomend geval, de bijzondere voorwaarden die volgens de directeur aan de veroordeelde moeten worden opgelegd.

Het openbaar ministerie stelt vervolgens een advies op over de toekenning of de weigering van de strafuitvoeringsmodaliteit en, in voorkomend geval, over de voorwaarden die het nodig acht aan de veroordeelde op te leggen. Het openbaar ministerie stelt dit advies in principe op binnen een maand na de ontvangst van het advies van de directeur, maar het kan dit advies ook schriftelijk bezorgen, ten laatste op de zitting.

De behandeling van de zaak vindt plaats op de eerste nuttige zitting, na de ontvangst van het advies van het openbaar ministerie en uiterlijk binnen een termijn van twee maanden, die een termijn van orde is.

De procedure voor de strafuitvoeringsrechtbank is een procedure op tegenspraak. De veroordeelde en zijn raadsman kunnen inzage krijgen in het dossier. De veroordeelde verschijnt persoonlijk – behalve in het geval van een verdaging van de zaak of een maatregel die geen betrekking heeft op de grond van de zaak – eventueel bijgestaan door zijn raadsman. Het slachtoffer mag aanwezig zijn, eventueel bijgestaan of vertegenwoordigd door zijn raadsman.

De zitting vindt plaats met gesloten deuren, tenzij de veroordeelde na drie weigeringen verzoekt in openbare terechtzitting te verschijnen. Dit verzoek kan bij een met redenen omklede beslissing worden geweigerd.

De veroordeelde moet instemmen met de bijzondere voorwaarden die hem worden opgelegd.

De beslissing tot toekenning of afwijzing moet met redenen zijn omkleed en worden uitgesproken op de openbare terechtzitting binnen een termijn van orde van

Le condamné doit fournir un plan de réinsertion sociale.

13. Le tribunal de l'application des peines est saisi par une demande écrite du condamné. Elle fait l'objet d'un avis du directeur de prison, remis dans les quatre mois de la demande, cet avis étant une formalité substantielle. Le directeur entend le condamné, qui peut aussi demander à être entendu par la conférence du personnel de l'établissement. Le directeur établit un dossier, dont la composition est fixée par la loi, qui comprend le plan de réinsertion exigé.

L'avis du directeur comprend une proposition motivée d'octroi ou de refus et, le cas échéant, les conditions particulières qu'il estime nécessaire d'imposer au condamné.

Le ministère public rédige ensuite un avis sur l'octroi ou le refus de la modalité de la peine et, le cas échéant, sur les conditions qu'il estime nécessaire d'imposer au condamné. En principe, il rédige cet avis dans le mois de la réception de l'avis du directeur, mais il peut le donner par écrit, au plus tard pendant l'audience.

L'affaire vient à la première audience utile après l'avis du ministère public et, au plus tard, dans un délai de deux mois, qui est un délai d'ordre.

La procédure devant le tribunal de l'application des peines est contradictoire. Le condamné et son conseil peuvent prendre connaissance du dossier. Le condamné comparaît en personne – sauf s'il s'agit d'une remise ou d'une mesure qui ne concerne pas le fond de l'affaire – éventuellement assisté de son conseil. La victime peut être présente, éventuellement assistée d'un avocat ou représentée par lui.

L'audience a lieu à huis clos, sauf si, après trois décisions de refus, le condamné en demande la publicité, laquelle peut lui être refusée par décision motivée.

Le condamné doit donner son accord sur les conditions particulières qui lui sont imposées.

La décision de refus ou d'octroi est motivée et rendue en audience publique, dans un délai d'ordre de 14 jours. La victime est informée dans les 24 heures du

14 dagen. Het slachtoffer wordt binnen de 24 uur op de hoogte gebracht van het vonnis en, in voorkomend geval, van de voorwaarden die in zijn belang zijn opgelegd.

Het vonnis tot toekenning van een nadere strafuitvoeringsmodaliteit wordt meegedeeld aan de lokale politie, aan de nationale gegevensbank en aan de directeur van het justitiehuis van het gerechtelijk arrondissement waarin de veroordeelde zijn verblijfplaats heeft.

De beslissing tot toekenning van een nadere strafuitvoeringsmodaliteiten verduidelijkt dat de veroordeelde onderworpen is aan algemene voorwaarden (geen strafbare feiten plegen, een vast adres hebben of de wijziging ervan meedelen, gevolg geven aan de oproepingen van het openbaar ministerie en van de justitieassistent die met de begeleiding is belast). De invrijheidstelling kan ook onderworpen zijn aan geïndividualiseerde bijzondere voorwaarden die de mogelijkheid bieden het sociaal reclasseringsplan uit te voeren, die tegemoetkomen aan de in artikel 47, § 1, van de wet bedoelde tegenaanwijzingen of die noodzakelijk blijken in het belang van de slachtoffers.

Wanneer zich problemen voordoen die op het conto van de veroordeelde kunnen worden geschreven, kan het openbaar ministerie de schorsing, de herziening of de herroeping van de maatregel uitlokken om limitatief bij de wet bepaalde redenen, waaronder het feit dat de betrokkene de opgelegde voorwaarden niet in acht heeft genomen of dat hij geen gevolg heeft gegeven aan de oproeping van de strafuitvoeringsrechtbank, van het openbaar ministerie of van de justitieassistent. De behandeling van de zaak vindt plaats op de eerste nuttige zitting van de strafuitvoeringsrechtbank, uiterlijk vijftien dagen nadat het openbaar ministerie de zaak aanhangig heeft gemaakt.

In de gevallen die aanleiding kunnen geven tot een herroeping kan het openbaar ministerie bevelen de veroordeelde voorlopig aan te houden, op voorwaarde van onmiddellijke kennisgeving aan de strafuitvoeringsrechtbank, die binnen zeven werkdagen een uitspraak moet doen over een eventuele schorsing van de maatregel.

14. Tegen de beslissingen van de strafuitvoeringsrechtbank is alleen voorziening in cassatie mogelijk, door het openbaar ministerie en door de veroordeelde.

jugement et, éventuellement, des conditions imposées dans son intérêt.

Le jugement d'octroi est notifié à la police locale, à la banque de données nationale et au directeur de la Maison de justice de l'arrondissement judiciaire où réside le condamné.

La décision d'octroi précise que le condamné est soumis à des conditions générales (ne pas commettre d'infractions, avoir une adresse fixe ou en communiquer le changement, donner suite aux convocations du ministère public et de l'assistant de justice chargé de la guidance). La libération peut également être soumise à des conditions particulières individualisées qui permettent la réalisation du plan de réinsertion sociale, qui permettent de répondre aux contre-indications visées à l'article 47, § 1<sup>er</sup>, de la loi ou qui s'avèrent nécessaires dans l'intérêt des victimes.

Lorsque des difficultés imputables au condamné se présentent, le ministère public peut provoquer la suspension, la révision ou la révocation de la mesure, pour des motifs limitativement énumérés par la loi, parmi lesquels le fait de ne pas respecter les conditions imposées, de ne pas donner suite aux convocations du tribunal de l'application des peines, du ministère public, ou de l'assistant de justice. L'examen de l'affaire se fait à la première audience utile du tribunal de l'application des peines, au plus tard dans les 15 jours de sa saisine par le ministère public.

Dans les cas pouvant donner lieu à révocation, le ministère public peut ordonner l'arrestation provisoire du condamné, à charge d'en donner immédiatement avis au tribunal de l'application des peines, qui doit, dans les sept jours ouvrables, se prononcer sur une éventuelle suspension de la mesure.

14. Les décisions du tribunal de l'application des peines ne sont susceptibles que d'un pourvoi en cassation, ouvert au ministère public et au condamné.

#### VII.4. Motivering van de vonnissen

##### *Vaststellingen*

15. Zoals elk vonnis moeten de beslissingen van de strafuitvoeringsrechtbank met redenen worden omkleed (artikel 149 van de Grondwet). De strafuitvoeringsrechtbank is nochtans niet verplicht specifiek de redenen toe te lichten van de bijzondere individuele voorwaarden die hij aan de toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling koppelt. Die verplichting geldt alleen bij betwisting door het openbaar ministerie of de veroordeelde (Cassatie 28 augustus 2012, P. 12.1454 F.).

16. Tussen het advies van de directeur en dat van het openbaar ministerie verloopt enige tijd, net zoals tussen het schriftelijk advies en het op de rechtszitting uitgebrachte advies. In die tijdsspanne kan de veroordeelde tot op het ogenblik van de rechtszitting elementen aan de strafuitvoeringsrechtbank hebben meegedeeld die het openbaar ministerie ertoe kunnen aanzetten een ander advies uit te brengen dan het advies dat het schriftelijk heeft gegeven.

17. Een beslissing waarbij een voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegestaan of geweigerd, is belangrijk voor de veroordeelde én voor het slachtoffer, dat wordt gehoord over de in zijn belang opgelegde bijzondere voorwaarden (artikel 35, § 1, van de wet), alsook voor de samenleving, die de redenen daarvoor moeten kunnen vernemen en begrijpen. Een dergelijke beslissing valt evenwel moeilijk te begrijpen wanneer zij afwijkt van de aan de rechtbank verstrekte adviezen zonder dat de redenen daarvoor bij die beslissing worden toegelicht. Aangezien in de huidige stand van het recht geen beroep tegen een dergelijke beslissing kan worden ingesteld, is het vermelden van die redenen des te belangrijker.

##### **Aanbevelingen**

18. Om tegemoet te komen aan de gevraagde bevatelijkheid van de beslissing alsmede aan de zorg om de taak van de strafuitvoeringsrechtbank niet buitensporig te verzwaren, beveelt de onderzoekscommissie aan om in artikel 56 van de wet:

— de verplichting op te nemen om de beslissing waarbij de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegestaan dan wel geweigerd, met redenen te omkleden ingeval die beslissing ingaat tegen het recentste advies van het openbaar ministerie;

— alsmede de verplichting om de beslissing met redenen te omkleden ingeval zij aan de veroordeelde individuele bijzondere voorwaarden oplegt dan wel

#### VII.4. La motivation des jugements

##### *Constats*

15. Comme tout jugement, les décisions du tribunal de l'application des peines doivent être motivées (article 149 de la Constitution). Le tribunal de l'application des peines n'a cependant pas l'obligation de motiver spécialement les conditions particulières individualisées qu'il met à l'octroi d'une libération conditionnelle. Il n'en va autrement qu'en cas de contestation du ministère public ou du condamné (Cass. 28 août 2012, P. 12.1454 F.).

16. Entre l'avis du directeur et celui du ministère public, de même qu'entre cet avis écrit et celui donné à l'audience, un certain temps s'écoule, pendant lequel le condamné peut avoir communiqué au tribunal de l'application des peines, jusqu'au moment de l'audience, des éléments qui peuvent inciter le ministère public à donner un avis différent de celui qu'il avait écrit.

17. Une décision qui octroie ou refuse une libération conditionnelle est importante pour le condamné, de même que pour la victime, qui est entendue sur les conditions particulières imposées dans son intérêt (article 35, par. 1<sup>er</sup> de la loi), ainsi que pour la société, qui doit pouvoir en connaître et en comprendre les raisons. Or une telle décision est difficile à comprendre lorsqu'elle s'écarte des avis donnés au tribunal sans qu'elle s'en explique. Sa motivation est d'autant plus nécessaire que, dans l'état actuel du droit, elle ne peut faire l'objet d'un appel.

##### **Recommandations**

18. Pour concilier l'exigence de lisibilité de la décision et le souci de ne pas alourdir à l'excès la tâche du tribunal de l'application des peines, la commission recommande que soit inscrite à l'article 56 de la loi:

— une obligation de motiver la décision d'octroyer ou de refuser la libération conditionnelle lorsqu'elle est contraire au dernier avis donné par le ministère public;

— une obligation de motiver la décision en ce qu'elle soumet ou refuse de soumettre le condamné à des conditions particulières individualisées contre l'avis

weigert op te leggen, tegen het ter zake geformuleerde advies van de gevangenisdirecteur of van het openbaar ministerie in.

#### VII.5. Verbod om het grondgebied te verlaten

19. De artikelen 47, § 1, en 56 van de wet bepalen dat elk geval apart moet worden onderzocht. Aan de strafuitvoeringsrechtbank mag geen enkel bevel worden gegeven; die rechtbank moet in elk dossier beoordelen wat in het geval van elke veroordeelde vereist is.

#### **Aanbeveling**

20. De onderzoekscommissie beveelt aan dat in de wet de volgende bepaling wordt opgenomen:

“De strafuitvoeringsrechtbank moet in elk vonnis tot toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling systematisch aangeven of de in vrijheid gestelde persoon al dan niet het grondgebied mag verlaten, voor hoelang de persoon toestemming heeft om te reizen en of die persoon zich tot de strafuitvoeringsrechtbank moet wenden voordat hij/zij vertrekt.

Wanneer de persoon werd veroordeeld voor feiten die op grond van Boek 2, Titel I<sup>ter</sup>, van het Strafwetboek strafbaar zijn gesteld, dan wel wanneer de gevangenisdirecteur, het OCAD of de Veiligheid van de Staat melding heeft gemaakt van aanwijzingen dat die persoon is geradicaliseerd, moet de toestemming om te reizen met bijzondere redenen worden omkleed.

Een dergelijke motivering is tevens vereist voor elke beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank die, daartoe aangezocht door de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde, de aan diens invrijheidstelling gekoppelde voorwaarden met betrekking tot reizen in het buitenland wijzigt.

Elke buitenlandse reis moet worden meegedeeld aan de justitieassistent”.

donné sur ce point par le directeur de la prison ou le ministère public.

#### VII.5. L'interdiction de quitter le territoire

19. Les articles 47, § 1<sup>er</sup>, et 56 de la loi exigent un examen individuel de chaque cas. Aucune injonction ne peut être donnée au tribunal de l'application des peines qui doit apprécier dans chaque cas ce que requiert la situation de chaque condamné.

#### **Recommandation**

20. La commission recommande que soit inscrite, dans la loi, la disposition suivante:

“Le tribunal de l'application des peines doit systématiquement indiquer, dans chaque jugement octroyant une libération conditionnelle, si la personne libérée est autorisée ou non à quitter le territoire, pour quelle durée elle est autorisée à voyager et si elle doit saisir le tribunal de l'application des peines avant son départ.

En cas de condamnation pour des faits réprimés par le Livre II, Titre premier *ter*, du Code pénal, ou si des indices de radicalisation ont été signalés à son sujet par le directeur de prison, l'OCAM ou la Sûreté, l'autorisation de voyager doit faire l'objet d'une motivation spéciale.

Une telle motivation est également requise pour toute décision par laquelle le tribunal de l'application des peines, saisi par le condamné libéré conditionnellement, modifie les conditions auxquelles était subordonnée sa libération en ce qui concerne les voyages à l'étranger.

Tout voyage à l'étranger doit faire l'objet d'une communication adressée à l'assistant de justice”.

## VII.6. Gegevensuitwisseling met de strafuitvoeringsrechtbank

### Context

21. Uit de hoorzittingen die de onderzoekscommissie heeft gehouden, blijkt dat weliswaar aan gegevensuitwisseling wordt gedaan, met de betrokkenheid van leden van de veiligheidsdiensten, de inlichtingendiensten, het federaal parket en het OCAD, maar dat er niets is geregeld met betrekking tot de strafuitvoeringsrechtbank.

22. Alle kennisgevingen die aan de strafuitvoeringsrechtbank zouden worden gedaan, stuiten op een belemmering van formaat: aangezien voor de strafuitvoeringsrechtbank noodzakelijkerwijze een procedure op tegenspraak wordt gevoerd, moet elk element dat de strafuitvoeringsrechtbank voor zijn beslissing in aanmerking kan nemen, ter kennis worden gebracht van de partijen. De strafuitvoeringsrechtbank zou de grondregels van het gerechtelijk debat schenden, mocht zij gebruik maken van geheime informatie.

23. Veel nuttige informatie over terrorisme is evenwel geheim en zelfs geclassificeerd; mocht die informatie worden meegedeeld aan het parket, kan dat ervoor terugdeinzen ze te ter kennis te brengen in een procedure die niet geheim mag zijn.

### Aanbeveling

24. Het strekt tot aanbeveling de mogelijkheid te overwegen van een procedure waarbij het geheim van de informatie en de tegensprekelijke aard van de procedure met elkaar kunnen worden verenigd. Een dergelijke procedure zou strikt beperkt moeten blijven tot de zaken waarin inlichtingen tekenen van radicalisering aan het licht kunnen brengen.

25. Thans wordt in bepaalde gevallen informatie vertrouwelijk doorgegeven aan de gevangenisdirecteur, die hiermee rekening kan houden bij het formuleren van zijn advies. De strafuitvoeringsrechtbank en de partijen in de procedure hebben echter geen toegang tot deze informatie en zullen vaak ook geen zicht hebben op de door de gevangenisdirecteur gebruikte informatie. Uit dat oogpunt biedt die handelswijze geen afdoende waarborgen en wordt aangetoond dat er nood is aan nadere procedurele waarborgen.

26. Bij het uittekenen van een dergelijke procedure kan nuttige inspiratie worden geput uit de reeds in de artikelen 131bis, 189quater en 279bis van het Wetboek van strafvordering voorziene procedure met het oog op de wettigheidscontrole van niet-geclassificeerde

## VII.6. L'échange d'informations avec le tribunal de l'application des peines

### Contexte

21. Il ressort des auditions auxquelles la Commission a procédé que, si des échanges d'informations sont organisés, réunissant des membres des services de renseignement, du parquet fédéral et de l'OCAM, rien n'est prévu en ce qui concerne le tribunal de l'application des peines.

22. Les communications qui lui seraient faites se heurtent à un obstacle majeur: la procédure devant le tribunal de l'application des peines étant nécessairement contradictoire, tout élément pouvant inspirer sa décision doit être communiqué aux parties. Le tribunal de l'application des peines violerait les règles fondamentales du débat judiciaire s'il se fondait sur des informations secrètes.

23. Or nombre des informations utiles concernant le terrorisme sont secrètes, voire classifiées et, si elles sont communiquées au parquet, celui-ci peut être réticent à les communiquer dans une procédure qui ne peut être secrète.

### Recommandation

24. Il est recommandé de réfléchir à la possibilité de prévoir une procédure qui permette de concilier le secret des informations et le caractère contradictoire de la procédure. Une telle procédure devrait être strictement limitée aux affaires dans lesquelles des renseignements permettent de déceler des indices de radicalisation.

25. Aujourd'hui dans certains cas, des informations sont communiquées à titre confidentiel au directeur de prison, qui peut en tenir compte lorsqu'il formule son avis. Le tribunal de l'application des peines comme les parties à la procédure n'ont cependant pas accès à ces informations et n'auront souvent aucune idée des informations utilisées par le directeur de prison. Vu sous cet angle, cette façon de procéder n'offre pas de garantie efficace et montre la nécessité de prévoir des garanties procédurales plus précises.

26. Pour élaborer une telle procédure, on pourrait utilement s'inspirer de la procédure déjà prévue aux articles 131bis, 189quater et 279bis du Code d'instruction criminelle en vue du contrôle de légalité de procès-verbaux non classifiés. Conformément à ces



processen-verbaal. Wanneer de rechter<sup>5</sup> geconfronteerd wordt met een dossier dat een niet-geclassificeerd proces-verbaal bevat, kan hij op grond van deze bepalingen aan het Vast Comité I een schriftelijk advies vragen over de wettelijkheid van de door de inlichtingendiensten gehanteerde methode voor de verzameling van gegevens. Een dergelijk advies kan zowel ambtshalve, als op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van de partijen worden gevraagd. Met deze regeling wou de wetgever tegemoet komen aan de beperkte mogelijkheden waarover de partijen beschikken om de rechtmatigheid van de door de inlichtingendiensten doorgegeven informatie te toetsen. Aan het Vast Comité I wordt slechts een advies gevraagd. De eigenlijke beslissing over de rechtmatigheid wordt aldus door de behandelende rechter genomen.

27. Deze procedure zou *mutatis mutandis* ook kunnen worden toegepast in de gevallen waarin aan de strafuitvoeringsrechtbank een niet vertrouwelijk verslag van de VSSE wordt overgemaakt met betrekking tot de radicalisering van de betrokken gedetineerde of met betrekking tot andere veiligheidsrisico's die gepaard zouden kunnen gaan met zijn voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit verslag wordt toegevoegd aan het dossier, opdat alle partijen in de procedure voor de strafuitvoeringsrechtbank er kennis van kunnen nemen. Ingeval vragen rijzen over de (vertrouwelijke) bronnen die ten grondslag liggen aan het verslag, kan de strafuitvoeringsrechtbank een advies aan het Vast Comité I vragen. De keuze om het Vast Comité I een adviserende rol te laten spelen bij de procedure voor de strafuitvoeringsrechtbank kan op het eerste gezicht vreemd overkomen. Met uitzondering van de voorzitter, hebben de leden van het Vast Comité I immers niet per definitie de hoedanigheid van magistraat. Het Vast Comité I heeft echter een bevoorrechte informatiepositie, die ook zinvol kan worden aangewend in het kader van de procedure voor de strafuitvoeringsrechtbank.

#### VII.7. Controle op de voorwaardelijk vrijgelatenen

28. De controle op de voorwaardelijk vrijgelatenen valt toe aan het openbaar ministerie (artikel 62, § 1, van de wet van 17 mei 2006) en aan de politiediensten (artikel 20 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt), terwijl de opvolging van en het toezicht op de vrijlatingsvoorwaarden in handen zijn van de justitieassistent (zelfde artikel 62, § 1).

<sup>5</sup> Een identieke regeling geldt ten aanzien van de rechters in de raadkamer (en de kamer van inbeschuldigingstelling) (art. 131*bis* Sv.), in de correctionele rechtbanken (en hoven van beroep) (art. 189*quater* Sv.) en ten aanzien van de voorzitter van het hof van assisen (art. 279*bis* Sv.).

dispositions, le juge<sup>5</sup> saisi d'un dossier auquel figure un procès-verbal non classifié peut demander au Comité permanent R un avis écrit sur la légalité de la méthode de recueil de données utilisée par les services de renseignement. Un tel avis peut être demandé tant d'office que sur réquisition du ministère public ou à la demande des parties. En prévoyant ces règles, le législateur entendait tenir compte des possibilités limitées dont disposent les parties pour contrôler la légalité des informations transmises par les services de renseignement. Le Comité permanent R est uniquement invité à donner un avis. La véritable décision sur la légalité est ainsi prise par le juge en charge du dossier.

27. Cette procédure pourrait également s'appliquer *mutatis mutandis* aux cas où le tribunal de l'application des peines reçoit un rapport non confidentiel de la VSSE concernant la radicalisation du détenu concerné ou d'autres risques de sécurité qui pourraient être liés à sa libération conditionnelle. Ce rapport est ajouté au dossier afin que toutes les parties à la procédure devant le tribunal de l'application des peines puissent en prendre connaissance. Si des questions se posent concernant les sources (confidentielles) sur lesquelles se fonde ledit rapport, le tribunal de l'application des peines peut demander un avis au Comité R. À première vue, il peut paraître étrange de confier un rôle consultatif au Comité permanent R dans la procédure devant le tribunal de l'application des peines. En effet, exception faite du président, les membres du Comité permanent R n'ont pas, par définition, la qualité de magistrat. Le Comité permanent R occupe toutefois une position d'information privilégiée, qui peut également être utilement valorisée dans le cadre de la procédure devant le tribunal de l'application des peines.

#### VII.7. Contrôle des libérés conditionnels

28. Le contrôle des libérés conditionnels relève du ministère public (article 62, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 17 mai 2006) et des services de police (article 20 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police), tandis que le suivi et le contrôle des conditions de libération est confié à l'assistant de justice (même article 62, par. 1<sup>er</sup>).

<sup>5</sup> Une procédure identique est prévue pour les juges en chambre du conseil (et en chambre des mises en accusation) (article 131*bis* du Code d'instruction criminelle), au tribunal correctionnel (et à la cour d'appel) (article 189*quater* du Code d'instruction criminelle) et pour le président de la cour d'assises (article 279*bis* du Code d'instruction criminelle).

### **Aanbeveling**

29. Het strekt tot aanbeveling dat die verschillende taken in nauwe samenwerking worden uitgeoefend, dat de verschillende bevoegde diensten de voor de uitoefening van hun taak relevante gegevens met elkaar delen, dat het openbaar ministerie een coördinerende taak opneemt.

#### **VII.8. Gegevensuitwisseling in het toezichtstadium**

##### **VII.8.1. Informatiehuishouding met betrekking tot geradicaliseerde gevangenen**

30. Het plan radicalisering in gevangenen dateert van 11 maart 2015 en heeft twee doelstellingen, met name het vermijden van radicalisering enerzijds en het uitwerken van gespecialiseerde omkadering van geradicaliseerde personen in de gevangenis anderzijds.

In vijf gevangenen werden zogenaamde satelliet afdelingen ingericht, die elk sedert 2015 over een gespecialiseerd directielid en een lid van de PSD (psychosociale dienst) beschikken.

Gedetineerden die een ernstig risico vormen op het vlak van radicalisering kunnen in gespecialiseerde gevangenen (Ittre en Hasselt) worden opgesloten die sinds april 2016 operationeel zijn.

31. Binnen het directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen (DG EPI) werd een cel extremisme gecreëerd, die informatie over de aanpak van radicalisering in gevangenen verzamelt en verwerkt.

In samenhang hiermee werd binnen de VSSE onder tussen een cel opgericht die zich met deze problematiek bezighoudt en borg staat voor de samenwerking via de provincieposten van de VSSE met de lokale directies van de gevangenen.

Op 20 november 2006 werd tussen de VSSE en het DG EPI een protocolakkoord afgesloten dat kadert in het federaal actieplan Radicalisme (Plan R).

Aan het permanent overlegplatform, dat vooral na de aanslagen in Parijs werd geactiveerd, nemen nu ook vertegenwoordigers van het OCAD, het Crisiscentrum en de centrale diensten Terrorisme van de federale politie, deel. Het federaal parket heeft zich ondertussen bij dit overleg aangesloten.

32. Daarnaast werden er binnen het DG EPI coördinatoren aangewezen die centraal door de cel extremisme worden aangestuurd en die het aanspreekpunt zijn voor:

### **Recommandation**

29. Il est recommandé que ces différentes missions s'exercent dans une étroite collaboration, que les différents services compétents échangent les informations pertinentes pour exercer leurs tâches et que le ministère public assure une mission de coordination.

#### **VII.8. L'échange d'informations au stade de la surveillance**

##### **VII.8.1. Gestion de l'information relative aux détenus radicalisés**

30. Le plan radicalisation dans les prisons date du 11 mars 2015 et poursuit deux objectifs, à savoir prévenir la radicalisation, d'une part, et élaborer un encadrement spécialisé pour les personnes radicalisées en prison, d'autre part.

Cinq prisons comportent des "sections satellites" qui, depuis 2015, disposent chacune d'un membre de la direction spécialisé ainsi que d'un membre du SPS (service psychosocial).

Les détenus qui représentent un risque sérieux en termes de radicalisation peuvent être enfermés dans des prisons spécialisées (Ittre et Hasselt) qui sont opérationnelles depuis avril 2016.

31. Au sein de la direction générale Établissements pénitentiaires (DGEPI), il a été créé une cellule extrémisme qui recueille et traite les informations sur la lutte contre le radicalisme dans les prisons.

Corrélativement, il a été créé, au sein de la VSSE, une cellule qui s'occupe de cette problématique et garantit la coopération par le biais des postes de province de la VSSE avec les directions locales des prisons.

La VSSE et la DG EPI ont conclu le 20 novembre 2006 un protocole d'accord qui s'inscrit dans le cadre du plan d'action fédéral Radicalisme (Plan R).

Des représentants de l'OCAM, du Centre de crise et des services centraux Terrorisme de la police fédérale participent aujourd'hui également à cette plate-forme de concertation permanente, qui a surtout été activée après les attentats de Paris. Le parquet fédéral s'est également joint à cette concertation dans l'intervalle.

32. En outre, des "agents coordinateurs" ont été désignés au sein de la DG EPI et placés sous la direction centralisée de la cellule Extrémisme. Ils servent de

de lokale voortgezette training van het personeel, de collecte en de uitwisseling van informatie, de contacten met de lokale afdelingen van de veiligheidsdiensten, de ondersteuning van de directie en psychosociale dienst, de vertegenwoordigers van de deelstaten bij het ontwikkelen van een aangepast aanbod inzake hulp- en dienstverlening.

33. Het DG EPI krijgt ook toegang tot het *Belgian Intelligence Network Information Infrastructure* (BINII), een bestaand beveiligd netwerk tussen de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, teneinde het uitwisselen van geclassificeerde informatie te vereenvoudigen.

#### VII.8.2. **De controle van geradicaliseerde gevangenen bij strafeinde**

34. Veroordeelden tot een vrijheidstraf die vrijkomen “bij strafeinde” en die niet genoten van een voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen in bepaalde gevallen, gezien hun radicalisering, een ernstige dreiging voor de maatschappij betekenen. Aangezien zij hun straf ondergingen en radicalisering op zich geen misdrijf vormt, kunnen zij uiteraard niet verder van hun vrijheid worden beroofd. Dat neemt echter niet weg dat aandacht moeten worden besteed aan mogelijke veiligheidsrisico's. Met inachtneming van de rechtsstaat moeten dan ook de nodige bestuurlijke maatregelen kunnen worden genomen die toelaten om deze veiligheidsrisico's maximaal te neutraliseren.

Dit kan uiteraard maar indien de betrokken politiediensten worden verwittigd bij een nakende invrijheidstelling van personen die volgens het OCAD, in samenspraak met de VSSE, als geradicaliseerd worden gecatalogeerd. De aanpak is dan gelijkwaardig aan wat geldt voor andere geradicaliseerde personen.

#### **Aanbeveling**

35. De commissie beveelt aan dat bij de vrijlating van een door de VSSE als geradicaliseerd gecatalogeerd persoon die zijn straf volledig heeft ondergaan, de lokale politie hiervan tijdig op de hoogte wordt gebracht. In de LTF kan vervolgens worden overlegd en besloten welke aanklampende maatregelen in voorkomend geval kunnen worden genomen (zoals adrescontrole van verblijf, informatie aan en toezicht door de wijkpolitie, ...). Wanneer er zich maatregelen opdringen, is het aangewezen dat de regie wordt overgedragen aan de LVC, zodat een multidisciplinaire benadering mogelijk wordt, zonder de mogelijkheid tot re-integratie van de betrokkene in de maatschappij te belemmeren.

points de contact en ce qui concerne: la formation continue du personnel au plan local, le recueil et l'échange d'informations, les contacts avec les sections locales des services de renseignement, l'appui de la direction et du service psychosocial et les représentants des entités fédérées dans le cadre d'une offre adaptée d'assistance et de services.

33. La DG EPI accède également à la *Belgian Intelligence Network Information Infrastructure* (BINII), un réseau sécurisé entre les services de police, de renseignements et de sécurité, afin de simplifier l'échange d'informations classifiées.

#### VII.8.2. **Le contrôle des détenus radicalisés en fin de peine**

34. Dans certains cas, les condamnés à une peine privative de liberté qui sont libérés “en fin de peine” et qui n'ont pas bénéficié d'une libération conditionnelle peuvent, compte tenu de leur radicalisation, représenter une menace sérieuse pour la société. Étant donné qu'ils ont purgé leur peine et que la radicalisation n'est pas en soi une infraction, il va sans dire qu'ils ne peuvent plus être privés de liberté. Il n'en demeure pas moins qu'il faut être attentif à d'éventuels risques de sécurité. Aussi les mesures administratives nécessaires permettant de neutraliser au maximum ces risques de sécurité doivent-elles pouvoir être prises dans le respect de l'État de droit.

Un tel contrôle ne peut bien entendu avoir lieu que si les services de police concernés sont avertis de la libération prochaine de personnes considérées par l'OCAM, en concertation avec la VSSE, comme étant radicalisées. L'approche est alors identique à celle adoptée à l'égard des autres individus radicalisés.

#### **Recommandation**

35. La commission recommande que la police locale soit informée en temps utile de la libération des personnes considérées par la VSSE comme radicalisées et qui ont entièrement purgé leur peine. Une concertation pourra ensuite être menée au sein de la TFL, qui décidera quelles sont les mesures de suivi rapproché qui peuvent être prises le cas échéant (contrôle de résidence, communication d'informations à la police de proximité et contrôle effectué par celle-ci, ...). Si des mesures s'imposent, il est recommandé d'en confier la gestion à la CSIL, afin de permettre une approche multidisciplinaire tout en évitant de nuire à la possibilité de réinsertion de l'intéressé dans la société.

### VII.8.3. *Justitieassistenten*

36. De justitieassistenten hangen af van de justitiehuisen, die voortaan een gemeenschapsbevoegdheid zijn.

#### **Aanbevelingen**

37. Het strekt tot aanbeveling dat het openbaar ministerie, zodra het van een justitieassistent verneemt dat een voorwaardelijk vrijgelatene niet langer ingaat op zijn oproepingen, onverwijld de vereiste maatregelen overweegt, onder andere de mogelijkheid van een voorlopige aanhouding als bedoeld in artikel 70 van de wet van 17 mei 2006, alsook van een internationale signalering.

38. Het overleg tussen de federale staat en de gemeenschappen om het voeden van SIDIS (het detentie-informatiesysteem van Justitie) ook door de justitiehuisen mogelijk te maken, moet snel tot concrete resultaten leiden.

### VII.8.4. *Politie*

39. Zoals hiervoor aangegeven zijn de opdrachten van de politie gebaseerd op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt<sup>6</sup>. De leidraad voor de politie is de omzendbrief COL 11/2013 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 7 juni 2013.

40. De hoorzittingen hebben aangetoond dat ook de informatiedoorstroming vanuit de politie naar de justitieassistent en de parketmagistraat bij de SURB voor verbetering vatbaar is<sup>7</sup>. Dit is trouwens ook al gebleken uit een eerste verslag van de AIG<sup>8</sup> (april 2013) betreffende de inspectie over de wijze waarop de politie haar toezichtstaak op de voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen uitoefent. Dit verslag bevatte enkele belangrijke aanbevelingen:

— de informatiestromen tussen de verschillende actoren, betrokken bij de opvolging van personen in vrijheid mits naleving van voorwaarden, moeten geoptimaliseerd worden;

— duidelijke richtlijnen over de taken voor de lokale politie zijn noodzakelijk.

<sup>6</sup> Art. 15, 15*bis*, 20 en 44.

<sup>7</sup> Zie hoofdstuk I (behandelde casussen).

Zie ook: Hoorzitting met de heer Paul Dauwe, mevrouw Valérie Lebrun en Marc Dizier, gevangenisdirecteuren, 16 januari 2017.

<sup>8</sup> Algemene inspectie geïntegreerde politie, Jaarverslag 2013–2014 – 2015.

### VII.8.3. *Assistants de justice*

36. En ce qui concerne les assistants de justice, ils dépendent des maisons de justice qui relèvent désormais de la compétence des communautés.

#### **Recommandations**

37. Il est recommandé que, lorsqu'un assistant de justice fait savoir au ministère public qu'un libéré conditionnel cesse de répondre à ses convocations, le ministère public envisage immédiatement les mesures à prendre, entre autres la possibilité d'arrestation provisoire prévue par l'article 70 de la loi du 17 mai 2006, ainsi que le signalement international.

38. La concertation entre l'État fédéral et les communautés visant à permettre également aux maisons de justice d'alimenter SIDIS (le système d'information de la justice sur la détention) doit rapidement aboutir à des résultats concrets.

### VII.8.4. *Police*

39. Comme il est indiqué ci-dessus, les missions de la police se fondent sur la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police<sup>6</sup>. La circulaire COL 11/2013 du 7 juin 2013 du ministre de la Justice, du ministre de l'Intérieur et du Collège des procureurs généraux près des cours d'appel constitue le fil conducteur de la police.

40. Les auditions ont indiqué que la circulation des informations de la police vers l'assistant de justice et le magistrat du parquet des tribunaux de l'application des peines pouvait également être améliorée<sup>7</sup>. Ce constat avait d'ailleurs déjà été dressé dans un premier rapport de l'AIG<sup>8</sup> (avril 2013) sur l'inspection du mode de contrôle, par la police, des personnes en liberté conditionnelle. Ce rapport formule plusieurs recommandations importantes:

— les flux d'informations entre les différents acteurs associés au suivi des personnes remises en liberté moyennant le respect de certaines conditions doivent être optimisés;

— des directives claires sur les missions de la police locale sont nécessaires.

<sup>6</sup> Art.15, 15*bis*, 20 et 44.

<sup>7</sup> Voir le chapitre I<sup>er</sup> (cas traités).

Voir également: Auditions de M. Paul Dauwe, Mme Valérie Lebrun et M. Marc Dizier, directeurs de prison, 16 janvier 2017.

<sup>8</sup> Inspection générale de la police intégrée, Rapport annuel 2013–2014 – 2015.

41. In de loop van 2013 werd deze inspectieopdracht verder gezet door een tweede terreinfase (van mei 2013 tot december 2013). Hierbij werden 25 politiezones en diverse diensten van de federale politie (gerechtelijke directeurs, AIK's, CGOT/G<sup>9</sup>) bezocht.

42. De omzendbrief COL 11/2013 kwam trouwens in hoge mate tegemoet aan de door de AIG geformuleerde aanbevelingen door de informatiestromen vast te leggen en te bepalen welke taken door de lokale politie moeten worden uitgevoerd, maar bleef beperkt tot het opsporen van personen die voortvluchtig of ontsnapt zijn en de opvolging van alle personen die mits naleving van de opgelegde voorwaarden geheel of gedeeltelijk in vrijheid werden gesteld. Geradicaliseerden die hun straf hebben uitgezeten, vallen dus buiten het toepassingsveld van deze omzendbrief.

43. In 2014 heeft de AIG een derde terreinfase uitgevoerd (van februari tot oktober) waarbij 45 politiezones en de dienst CGOT/G van de federale politie werden bezocht. Voor het gehele onderzoek werden ruim 134 politiezones bevraagd. De evaluatie van de wijze waarop de politiezones de voorziene taken uitvoeren, leverde een heel gedifferentieerd beeld op. In sommige zones blijven de inspanningen beperkt tot de uitvoering van hetgeen expliciet wordt gevraagd door de opdrachtgever en wordt het toezicht op de naleving van de verbodsvoorwaarden aan het "toeval" overgelaten. Andere zones hebben zich maximaal geconformeerd aan de omzendbrief. Tussen deze twee uitersten situeren zich een aantal zones waar bepaalde opgelegde taken in meer of mindere mate worden uitgevoerd.

44. Tijdens het onderzoek werden een aantal goede praktijken gedetecteerd. Zonder afbreuk te doen aan de waarde van andere praktijken, moet het initiatief van de (voormalige) CSD Oudenaarde, het DIO-platform, hierbij benadrukt worden. Dit platform laat toe om, op een relatief eenvoudige en geautomatiseerde wijze, informatie te laten doorstromen.

45. Het onderzoek heeft evenwel ook een aantal knelpunten vastgesteld die de uitvoering van het toezicht op de voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen ernstig (kunnen) hypothekeren. Het eindrapport bevat een twintigtal aanbeveling om die knelpunten te verhelpen.

41. Dans le courant de 2013, cette mission d'inspection a été suivie d'une deuxième phase de terrain (de mai 2013 à décembre 2013). À cette occasion, 25 zones de police et plusieurs services de la police fédérale (directeurs judiciaires, CIA, CGOT/G<sup>9</sup>) ont été visités.

42. La circulaire COL 11/2013 a d'ailleurs largement répondu aux recommandations formulées par l'AIG en fixant les flux d'informations et en déterminant les tâches devant être exécutées par la police locale, mais elle s'est limitée à la recherche de personnes en fuite ou évadées et au suivi de toutes les personnes mises en liberté totale ou partielle moyennant le respect de conditions. Les personnes radicalisées ayant purgé la totalité de leur peine ne relèvent donc pas du champ d'application de ladite circulaire.

43. En 2014, l'AIG a exécuté une troisième phase de terrain (de février à octobre) au cours de laquelle elle a visité 45 zones de police et le service CGOT/G de la police fédérale. Pour l'ensemble de l'enquête, plus de 134 zones de police ont été interrogées. L'évaluation de la manière dont les zones de police s'acquittent des tâches prévues a donné des résultats très différenciés. Dans certaines zones, les efforts se limitent à l'exécution des demandes explicites du donneur d'ordre, et le contrôle du respect des conditions d'interdiction relève du "hasard". D'autres zones se sont conformées au mieux à la circulaire. Et entre ces deux extrêmes, il y a des zones où les tâches imposées sont exécutées d'une manière plus ou moins correcte.

44. Un certain nombre de bonnes pratiques ont été détectées au cours de l'enquête. Sans porter préjudice à la valeur d'autres pratiques, il convient de mettre en exergue l'initiative de l'(ancienne) DCA d'Audenaarde, la plateforme DIO. Cette plateforme permet de faire circuler l'information de manière relativement simple et automatisée.

45. L'enquête a cependant également constaté des problèmes hypothéquant (ou pouvant hypothéquer) gravement le contrôle des libérés conditionnels. Le rapport final contient une vingtaine de recommandations visant à remédier à ces problèmes.

<sup>9</sup> Dienst Informatiebeheer – afdeling gerechtelijke signaleringen.

<sup>9</sup> Service gestion de l'information – section signalements judiciaires.

### Aanbevelingen

46. Het hiervoor door de algemene inspectie van de federale en de lokale politie uitgevoerde vermelde onderzoek (maart 2015) heeft geleid tot een aantal aanbevelingen die nog steeds actueel zijn.

Omdat de omzendbrief COL 11/2013 bij de politie-medewerkers onvoldoende bekend bleek te zijn, wordt aanbevolen om bij de bekendmaking van richtlijnen die een bijzondere impact hebben op de werking van de organisatie van de politie, een ondersteunde informatiecampagne te organiseren.

Om te voorkomen dat elke politiezone deze richtlijnen afzonderlijk en individueel interpreteert en toepast, is een centrale of arrondissementele aansturing noodzakelijk.

Ook moet worden verduidelijkt of, gezien de groeiende werklast i.v.m. dit soort toezicht, de politiediensten louter reactief dan wel proactief moeten ageren. In dit laatste geval hebben de wijkinspecteurs een prominente rol. Hierbij moet worden vermeden dat de mogelijke re-integratie van de betrokkene bemoeilijkt wordt. Het is aangewezen dat bij elke domiciliëringscontrole ook systematisch de ANG wordt gecontroleerd.

De opgelegde verbodsvoorwaarden moeten zo concreet en zo duidelijk mogelijk worden omschreven opdat een controle ook effectief mogelijk is.

De samenwerking en de informatieverstrekking tussen de politiezones blijken in deze quasi onbestaand te zijn. Alle actoren moeten derhalve gesensibiliseerd worden om systematisch alle informatie te delen met de zone die het betreffende dossier beheert. Het is daarom ook aangewezen dat in de ANG deze zone wordt vermeld.

Om zonder vertraging het overdragen van gegevens en het binnen de politie vatten van deze gegevens te kunnen realiseren, dient er voldoende capaciteit te zijn. Alle betrokken actoren moeten gesensibiliseerd worden om navolgende signaleringen zo vlug als mogelijk door te voeren.

De operationele politiediensten die nog geen geactualiseerde interne procedures hebben voorzien, moeten hier zo snel als mogelijk werk van maken.

De politiediensten vragen ook om feedback als melding wordt gemaakt van het niet-naleven van de voorwaarden.

### Recommandations

46. L'enquête précitée qui a été menée à cet égard par l'inspection générale de la police fédérale et locale (mars 2015) a débouché sur une série de recommandations qui sont toujours d'actualité.

Étant donné que la circulaire COL 11/2013 n'était pas suffisamment connue des policiers, il est recommandé de soutenir par une campagne d'information la publication de chaque directive ayant des répercussions importantes sur le fonctionnement de l'organisation de la police.

Afin d'éviter que chaque zone de police interprète et applique ces directives séparément et individuellement, il faut mettre en place un pilotage centralisé ou un pilotage au niveau de l'arrondissement.

Compte tenu de la charge de travail croissante que requiert ce genre de surveillance, il conviendra également de préciser si les services de police doivent agir de manière purement réactive ou de manière proactive. Dans ce dernier cas, les inspecteurs de quartier ont un rôle prépondérant à jouer. À cet égard, il faut éviter de compliquer la possible réintégration des personnes concernées. Il est indiqué de consulter aussi systématiquement la BNG lors des contrôles de domiciliation.

Les conditions d'interdiction imposées doivent être décrites aussi clairement et aussi concrètement que possible afin que les contrôles soient effectivement possibles.

Sur ce point, la collaboration et la communication d'informations entre les zones de police sont pratiquement inexistantes. Par conséquent, il faut sensibiliser tous les acteurs à la nécessité de partager systématiquement toutes les informations avec la zone qui traite le dossier en question. C'est pourquoi il est également indiqué de mentionner cette zone dans la BNG.

Il faut disposer de suffisamment de capacité pour pouvoir transmettre rapidement des données et les saisir dans les banques de données de la police. Tous les acteurs concernés doivent être sensibilisés à la nécessité de procéder le plus rapidement possible aux signalements qui s'ensuivent.

Les services de police opérationnels qui n'ont pas encore prévu de procédures internes actualisées doivent y remédier le plus rapidement possible.

Les services de police demandent également à recevoir un *feedback* en cas de non-respect des conditions.

47. De politieambtenaar raadpleegt de ANG overeenkomstig artikel 34 van de wet op het politieambt en artikel 58 van de wet op de geïntegreerde politie en dit zowel bij het uitoefenen van activiteiten van gerechtelijke dan wel bestuurlijke politie.

Om dit mogelijk te maken, is het essentieel dat de politiemensen die instaan voor het uitvoeren van de basisfuncties (wijkwerking, controle, recherche, ...) via de ANG directe of indirecte (bijvoorbeeld LO in het buitenland) toegang hebben tot alle nodige informatie en dat de lokale korpsen, waar de betrokkene woont en/of verblijft, op de hoogte worden gebracht van elke invrijheidstelling of andere maatregel. Dit geldt zowel voor het verlaten van de gevangenis na het uitzitten van de straf, als bij een voorwaardelijke invrijheidstelling<sup>10</sup>, een strafonderbreking<sup>11</sup>, een penitentiair verlof, een elektronische enkelband<sup>12</sup>, de niet-naleving van de aan een uitgaansvergunning verbonden voorwaarden, of voor voortvluchtige of ontsnapte personen.

48. Het in de ANG opnemen van gegevens gebeurt systematisch voor ontsnapte en voortvluchtige personen, maar niet voor de andere categorieën. Dit laatste valt wat terrorisme en radicalisering betreft te betreuren, omdat dan een aanklappend optreden enkel mogelijk is bij een volledige en systematische informatieopslag. Het niet verplicht registreren van de niet-naleving van de aan een uitgaansvergunning verbonden voorwaarden, het penitentiair verlof, de onderbreking van de strafuitvoering en de halve vrijheid wanneer er sprake is van terroristische misdrijven en manifeste radicalisering, moet in vraag worden gesteld.

Alleen bij een optimale informatiepositie kan de politie de politoneel te controleren gebods- en verbodsvoorwaarden op een gestandaardiseerde manier in de ANG opslaan en (proactief) controleren<sup>13</sup>.

Een voorwaarde hierbij is uiteraard dat er geen achterstand is bij het invoeren van deze gegevens in de ANG (zie ook II.2.5). Mits de gegevens onmiddellijk toegankelijk zijn voor operationele diensten kan, zoals

<sup>10</sup> Ministeriële omzendbrief nr. 1771 van 17 januari 2005 betreffende de voorlopige invrijheidstelling.

<sup>11</sup> Ministeriële omzendbrief nr. 1804 van 25 juli 2008 betreffende de beperkte detentie.

<sup>12</sup> Ministeriële omzendbrief nr. 1803 (III) van 25 juli 2008 betreffende de reglementering van elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmaatregel.

Ministeriële omzendbrief nr. ET/SE-1 van 12 maart 2013 betreffende de reglementering inzake het elektronisch toezicht.

<sup>13</sup> Verplichting overeenkomstig artikel 12 van de wet op het politieambt.

47. Le fonctionnaire de police consulte la BNG conformément à l'article 34 de la loi sur la fonction de police et à l'article 58 de la loi relative à la police intégrée, tant pour l'exercice d'activités de police judiciaire que pour l'exercice d'activités de police administrative.

À cette fin, il est essentiel que les policiers chargés de l'exécution des fonctions de base (travail de quartier, contrôle, recherche, ...) puissent accéder, via la BNG, directement ou indirectement, à toutes les informations nécessaires (par exemple, OL à l'étranger), et que les corps locaux, du lieu de résidence et/ou de séjour de l'intéressé, soient informés de toute mise en liberté ou de toute autre mesure. Cela vaut tant pour la sortie de prison à l'issue de la peine que pour la libération conditionnelle<sup>10</sup>, l'interruption de peine<sup>11</sup>, le congé pénitentiaire, le bracelet électronique<sup>12</sup>, le non respect des conditions d'une permission de sortie, ou les personnes en fuite ou évadées.

48. Les données sont enregistrées systématiquement dans la BNG pour les personnes évadées et en fuite, mais pas pour les autres catégories. C'est regrettable pour le terrorisme et la radicalisation, dès lors qu'en l'espèce, une action continue ne peut être menée que moyennant le stockage complet et systématique des informations. Il convient de s'interroger sur l'absence d'obligation d'enregistrer le non respect des conditions d'une permission de sortie, le congé pénitentiaire, l'interruption de l'exécution de la peine et la semi-liberté en cas d'infractions terroristes et de radicalisation manifeste.

Seule une position d'information optimale permettra à la police de stocker et de contrôler (proactivement), de manière standardisée, dans la BNG, les injonctions et les conditions d'interdiction devant faire l'objet d'un contrôle de police<sup>13</sup>.

À cet égard, il s'impose de toute évidence que l'introduction de ces données dans la BNG ne souffre aucun retard (voir également II.2.5). Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, la création d'une banque-carrefour

<sup>10</sup> Circulaire ministérielle n° 1771 du 17 janvier 2005 relative à mise en liberté provisoire.

<sup>11</sup> Circulaire ministérielle n° 1804 du 25 juillet 2008 relative à la détention limitée.

<sup>12</sup> Circulaire ministérielle n° 1803 (III) du 25 juillet 2008 relative à la réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines.

Circulaire ministérielle n° ET/SE-1 du 12 mars 2013 relative à la réglementation de la surveillance électronique.

<sup>13</sup> Obligation conformément à l'article 12 de la loi sur la fonction de police.

eerder gesteld, het inrichten van een kruispuntbank een wezenlijke vereenvoudiging voor gevolg hebben.

49. Het door het openbaar ministerie naar de politie en de justitiehuisen doorgeven van informatie over de beslissingen van de strafuitvoeringsrechtbank<sup>14</sup> inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling kan ook worden verbeterd.

De toegang tot de SIDIS-Suite is essentieel voor de politie (zie supra). De eerder door de onderzoekscommissie aanbevolen op te richten kruispuntbank zou ook hier een belangrijke meerwaarde betekenen.

50. In de omzendbrief COL 11/2013 krijgen het openbaar ministerie en andere overheden een coördinerende rol binnen de geïntegreerde politie omdat zij moeten kiezen wie bestemming wordt van de informatie. Deze handelswijze, die een gevolg is van de versnippering bij de politie, schaadt de effectiviteit van het geheel omdat de officiële verblijf- en woonplaats op papier vaak verschilt van de feitelijke toestand, zeker bij geradicaliseerden die terroristische misdrijven voorbereiden. De politie zou als geheel veel meer zelf moeten instaan voor een geïnformeerde politiezorg (*intelligence led policing*).

51. De FAST-afdeling (*Fugitive and Asset Search Team*) is onder meer verantwoordelijk voor de internationale seining (zie de omzendbrief COL 11/2013 van het College van procureurs-generaal); deze afdeling moet significant worden versterkt en moet gebruik kunnen maken van de bijzondere opsporingsmethoden.

#### VII.8.5. *Justitie en openbaar ministerie*

52. De minister van Justitie heeft het verslag van het onderzoek van de AIG overgezonden aan het College van procureurs-generaal teneinde ermee rekening te houden bij de door de omzendbrief COL 11/2013 voorziene evaluatie. Bovendien heeft de minister van Justitie een aantal initiatieven aangekondigd over de automatisering van de informatieflex. Een concreet gevolg hiervan is dat het directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen (EPI) begin 2016 is overgegaan tot de automatische verspreiding van de beslissing van een directeur van een strafinrichting om het elektronisch toezicht toe te staan.

<sup>14</sup> COL 6/2007 van 27 maart 2007 betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken.

pourra simplifier considérablement les choses pourvu que les services opérationnels puissent accéder directement à ces données.

49. Le transfert, par le ministère public, à la police et aux maisons de justice, d'informations concernant les décisions du tribunal de l'application des peines<sup>14</sup> sur les libérations conditionnelles pourrait également être amélioré.

L'accès à SIDIS-Suite est primordial pour la police (voir ci-dessus). La banque-carrefour à mettre sur pied, recommandée antérieurement par la commission d'enquête pourrait aussi apporter une importante plus-value dans ce domaine.

50. La circulaire COL 11/2013 confie un rôle de coordination au ministère public et à d'autres autorités au sein de la police intégrée en ce qu'ils doivent choisir les destinataires des informations. Cette méthode de travail, qui découle de la fragmentation de la police, nuit à l'efficacité de l'ensemble dès lors que les lieux de résidence et les domiciles officiels enregistrés sur papier diffèrent souvent de la réalité des faits, certainement pour les personnes radicalisées qui préparent des infractions terroristes. La police devrait davantage assurer elle-même, dans son ensemble, une police fondée sur le renseignement (*intelligence led policing*).

51. Il faut certainement renforcer significativement la section "FAST" (*Fugitive and Asset Search Team*), qui est notamment responsable du signalement international (voir la circulaire n° COL 11/2013 du Collège des procureurs généraux) et lui permettre d'utiliser les méthodes particulières de recherche.

#### VII.8.5. *Justice et ministère public*

52. Le ministre de la Justice a transmis le rapport d'enquête de l'AIG au Collège des procureurs généraux afin qu'il en soit tenu compte dans l'évaluation prévue par la circulaire COL 11/2013. Le ministre a en outre annoncé plusieurs initiatives concernant l'automatisation du flux d'informations. Une conséquence concrète de cette décision est que la Direction générale des établissements pénitentiaires (EPI) a opté, début 2016, pour la diffusion automatique des décisions des directeurs des établissements pénitentiaires autorisant le contrôle électronique.

<sup>14</sup> COL 6/2007 du 27 mars 2007 relative aux tribunaux de l'application des peines.



## Aanbevelingen

53. De onderzoekscommissie beveelt aan:

— dat, overeenkomstig artikel 151 van de Grondwet en artikel 143*quater* van het Gerechtelijk Wetboek, de minister van Justitie, na advies van het College van procureurs-generaal, bindende richtsnoeren vastlegt die, in het kader van de strafuitvoering, betrekking hebben op de opsporing van de veroordeelden die de voorwaarden voor hun voorwaardelijke invrijheidstelling niet naleven, de bij artikel 70 van de wet van 17 mei 2006 bedoelde voorlopige aanhouding van de betrokkenen, de afgifte van een internationaal aanhoudingsbevel en de bij artikel 65 van dezelfde wet bedoelde wederopsluiting na herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling van, bij voorrang, personen die zijn veroordeeld voor feiten die strafbaar worden gesteld door Boek II, Titel I*ter*, van het Strafwetboek, of voor ernstige gemeenrechtelijke misdrijven en wanneer in verband met deze personen ernstige aanwijzingen van radicalisering bestaan;

— dat de parketten de nodige middelen krijgen om deze richtsnoeren te kunnen uitvoeren.

### VII.8.6. *Transversale aanbevelingen inzake gegevensuitwisseling in de toezichtsfase*

54. Het strekt tot aanbeveling nauw samen te werken om deze verschillende taken uit te voeren, dat de verschillende diensten de in hun bezit zijnde gegevens uitwisselen en dat het openbaar ministerie een en ander coördineert.

55. De omzendbrief COL 11/2013 moet herzien en aangepast worden aan de inmiddels verworven bijzondere aanpak van radicalisering en daders van terroristische aanslagen.

56. Het is noodzakelijk dat alle actoren toegang hebben (rechtstreeks of onrechtstreeks) tot de informatie over de personen die het voorwerp uitmaken van juridische maatregelen.

Het inrichten van een kruispuntbank kan bijdragen tot het niet meer systematisch te moeten overdragen van gegevens van de ene naar de andere gegevensbank en maakt de toegang ertoe mogelijk voor alle betrokken diensten.

### VII.9. *De strafuitvoeringsrechtbank en terrorismebestrijding*

57. De strafuitvoeringsrechtbank speelt een belangrijke rol in de strijd tegen het terrorisme op grond van

## Recommandations

53. La commission recommande:

— que, conformément à l'article 151 de la Constitution et à l'article 143*ter* du Code judiciaire, le ministre de la Justice, après avis du collège des procureurs généraux, arrête des directives contraignantes concernant, dans le cadre de l'application des peines, la recherche des condamnés qui ne respectent pas les conditions de leur libération conditionnelle, leur arrestation provisoire, prévue par l'article 70 de la loi du 17 mai 2006, la délivrance d'un mandat d'arrêt international, la réincarcération après révocation, prévue par l'article 65 de la même loi, prioritairement à l'égard des personnes condamnées pour des faits réprimés par le Livre II, Titre Premier *ter*, du Code pénal ou pour des infractions graves de droit commun et au sujet desquelles existent des indices sérieux de radicalisation;

— que les moyens nécessaires soient donnés aux parquets pour qu'ils puissent mettre en oeuvre ces directives.

### VII.8.6. *Recommandations transversales pour l'échange d'informations au stade de la surveillance*

54. Il est recommandé que ces différentes missions s'exercent dans une étroite collaboration, que les différents services échangent les informations qu'ils possèdent et que le ministère public assure une mission de coordination.

55. La circulaire COL 11/2013 doit être revue et adaptée à l'approche particulière de la radicalisation et des auteurs d'attentats terroristes développée dans l'intervalle.

56. Il convient que tous les intervenants puissent accéder (directement ou indirectement) aux informations concernant les personnes qui font l'objet de mesures juridiques.

La création d'une banque-carrefour pourra contribuer à mettre fin à l'obligation de transmettre systématiquement les données d'une banque de données à l'autre. Cet outil permettra également à tous les services concernés d'avoir accès à ces données.

### VII.9. *Le tribunal de l'application des peines et la lutte contre le terrorisme*

57. En raison des mesures qu'il peut prendre à l'égard des condamnés, et du contrôle auquel l'exécution de

de maatregelen die ze de veroordeelden kan opleggen, alsook door het toezicht waaraan de tenuitvoerlegging van die maatregelen onderworpen is.

58. Bij het spelen van die rol stuit de strafuitvoeringsrechtbank echter op drie problemen die aan het licht zijn gekomen bij de behandeling van de twee dossiers die op last van de commissie aan de gerechtelijke autoriteiten werden overgedragen, met name het dossier inzake Ibrahim El Bakraoui, behandeld door de strafuitvoeringsrechtbank te Brussel, en het dossier inzake diens broer, Khalid El Bakraoui, behandeld door de strafuitvoeringsrechtbank te Bergen.

59. Het eerste probleem heeft te maken met het feit dat men aanvankelijk niet heeft gemerkt dat er mogelijk een verband was tussen criminaliteit en radicalisme. Dat religieuze fanatici afglijden naar het plegen van misdrijven, is een verschijnsel dat altijd al heeft bestaan. Het omgekeerde, met name dat gewone criminaliteit uitmondt in religieus fanatisme en in het plegen van terroristische misdrijven, is daarentegen wél nieuw. Bij gemeenschappelijke criminaliteit hanteren de daders geweld bij het plegen van diefstal, hebben ze een voorliefde voor materiële goederen en tonen ze geen respect voor het leven van een ander. Crimineel fanatisme daarentegen is niet gericht op het zich toe-eigenen van materiële goederen, maar wordt gekenmerkt door misprijzen voor het eigen leven en de zoektocht naar beloning op spiritueel vlak, in het hiernamaals. De verschuiving van gewone criminaliteit naar fanatieke criminaliteit is een verschijnsel waarvan men zich pas recentelijk bewust is geworden.

60. Het tweede probleem is dat de tekenen dat een persoon zijn werkterrein verschuift van gewone criminaliteit naar terroristische criminaliteit, vaak moeilijk kunnen worden opgemerkt. Zo komen de broers El Bakraoui in hun twee respectieve dossiers naar voren als Belgische burgers die ertoe in staat zijn gewelddadige misdrijven te plegen, die deelnemen aan georganiseerde criminaliteit en die worden aangetrokken door geldgewin, waarbij ze niet aarzelen de politie met een kalasjnikov te beschieten wanneer ze worden ontdekt. Dankzij de evaluaties van de gevangenisdirecteuren en de rapporten die de justitieassistenten opstellen bij hun voorwaardelijke invrijheidstelling beschikt men over een oplistijng van waarnemingen die het mogelijk maken kennis te nemen van de radicaliseringsverschijnselen tijdens de gevangenisstraf en daarna, alsook die te analyseren. De rapporten inzake de broers El Bakraoui bevatten echter geen enkel teken dat ze zouden zijn geradicaliseerd.

61. Een rapport vermeldt dat Ibrahim El Bakraoui een reclasseringsplan heeft ingediend en zich voorbeeldig

ces mesures est soumise, le tribunal de l'application des peines joue un rôle majeur dans la lutte contre le terrorisme.

58. Ce rôle se heurte toutefois à trois difficultés qui se sont révélées à l'étude des deux dossiers dont la commission a demandé la communication aux autorités judiciaires: le dossier relatif à Ibrahim El Bakraoui, traité par le tribunal de l'application des peines de Bruxelles, et le dossier relatif à son frère, Khalid El Bakraoui, traité par le tribunal de l'application des peines de Mons.

59. La première difficulté tient à ce que, dans un premier temps, on n'a pas perçu le lien pouvant exister entre criminalité et radicalisme. Que des fanatiques religieux puissent devenir criminels, c'est un phénomène qui a existé tout au long de l'histoire. En revanche, on n'était pas habitué à voir la criminalité ordinaire déboucher sur le fanatisme religieux et la criminalité terroriste. La criminalité de droit commun se caractérise par les techniques du vol avec violence, le goût des biens matériels et le mépris de la vie d'autrui. Le fanatisme criminel, en revanche, ne vise pas l'appropriation de biens matériels, il se caractérise par le mépris de sa propre vie et la recherche de profits spirituels, fournis dans l'au-delà. Le passage de la criminalité ordinaire à la criminalité fanatique est un phénomène dont on commence seulement à prendre conscience.

60. La deuxième difficulté vient de ce qu'il est souvent impossible de déceler les symptômes du passage de la criminalité ordinaire à la criminalité terroriste. Ainsi, les frères El Bakraoui, dans les deux dossiers qui les concernent, apparaissent comme des citoyens belges, capables d'infractions violentes, appartenant à la criminalité organisée, mus par l'appât du gain, n'hésitant pas à user d'une kalachnikov pour tirer sur la police quand ils sont découverts. Grâce aux évaluations faites par les directeurs de prison et, en cas de libération conditionnelle, aux rapports des assistants de justice, on dispose d'un observatoire permettant de connaître et d'analyser les phénomènes de radicalisation en milieux carcéral et post-carcéral. Mais aucun signe de radicalisation n'apparaît dans les rapports établis sur les frères El Bakraoui.

61. Un rapport mentionne qu'Ibrahim El Bakraoui a produit un plan de reclassement, que son comportement

gedroeg in de gevangenis. Na zijn vrijlating volgt hij marketingcursussen, vergoedt hij zijn slachtoffers en overweegt hij een handelszaak te openen. Een psychosociaal rapport vermeldt dat de betrokkene de gepleegde misdrijven volstrekt niet ter discussie stelt, noch daarover aan enig zelfonderzoek doet.

62. Over Khalid El Bakraoui wordt in één rapport gemeld dat hij zijn reclassering ernstig wil nemen en tijd met zijn gezin wil doorbrengen, in een tweede rapport wordt zijn uitstekende samenwerking met zijn justitieassistent beklemtoond, in een ander wordt aangegeven dat hij gehuwd is en dat hem werk is beloofd. Eén element zou de aandacht kunnen trekken, met name dat hij zich naar eigen zeggen aangetrokken voelt tot spiritualiteit en religie. Hij verduidelijkt echter dat hij inzonderheid belangstelling heeft voor de islam en het soefisme, een geestesstroming die door sommigen als een dam tegen islamisme wordt opgevoerd. Thans weet men echter dat de broers El Bakraoui bijna twintigmaal in de gevangenis het bezoek hebben gekregen van hun neef, die hen zou hebben geradicaliseerd.

63. Naar alle waarschijnlijkheid hebben we hier te maken met taqiyya, een verschijnsel waarnaar de heer Guy Rapaille in één van zijn hoorzittingen heeft verwezen. Het gaat om een veinzingsstrategie. Taqiyya wordt omschreven als een methode waarbij iemand zijn echte gedachten verbergt teneinde te zegevieren; in dat verband is het toegestaan niet-moslims voor te liegen en op te gaan in de menigte, en zelfs sommige voorschriften van de islam te overtreden (bijvoorbeeld door een buitenechtelijke verhouding te hebben of alcohol te drinken). De bedoeling is zich te camoufleren in de meute van “ongelovigen” vooraleer men overgaat tot de actie.

64. De derde moeilijkheid is terug te voeren op de ondermaatse informatie waarover de strafuitvoeringsrechtbank beschikt. Uit de hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, blijkt dat, terwijl er wel informatie-uitwisseling en vergaderingen plaatsvinden met het centraal bestuur, met het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, met de lokale politie en met het OCAD, de strafuitvoeringsrechtbanken geen informatie krijgen van de Veiligheid van de Staat. Volgens de heer Raes is het niet uitgesloten dat nieuwe uitwisselingen worden overwogen.

65. Kennelijk verlopen de zaken thans als volgt: de Veiligheid van de Staat verstrekt informatie aan het openbaar ministerie, meer bepaald aan de met de terrorismebestrijding belaste substituten, die oordelen of die informatie moet worden bezorgd aan de substituten van de strafuitvoeringsrechtbank; die substituten beoordelen op hun beurt of daarvan in hun adviezen melding

en prison est “*exempt de tout reproche*”; libéré, il suit des cours de marketing, indemnise ses victimes, envisage d’ouvrir un commerce. Un rapport psycho-social mentionne l’absence totale de remise en question ou d’introspection de l’intéressé quant aux infractions commises.

62. Khalid El Bakraoui est décrit dans un rapport comme envisageant “de concrétiser son reclassement et de passer du temps en famille”, un autre rapport souligne son “excellente collaboration” avec son assistant de justice, un autre signale qu’il s’est marié et qu’il a une promesse d’embauche. Un élément pourrait attirer l’attention: il se dit intéressé par la spiritualité et la religion. Mais il précise qu’il est particulièrement intéressé par l’Islam et le soufisme, courant mystique que certains présentent comme un rempart contre l’islamisme. Or on sait aujourd’hui que les frères El Bakraoui ont reçu près de 20 fois la visite, en prison, de leur cousin qui les aurait radicalisés.

63. Probablement se trouve-t-on en présence du phénomène de la *Taqiyya*, évoqué par Monsieur Guy Rapaille, président du Comité permanent R, lors d’une de ses auditions, principe de dissimulation stratégique, défini comme l’art de dissimuler sa véritable pensée pour arriver à la victoire, permettant de mentir aux non-musulmans et de se fondre dans la population, quitte à enfreindre certaines règles de l’Islam, comme des relations hors mariage ou la consommation d’alcool, le but étant, avant de passer à l’action, de se camoufler au milieu des “mécréants”.

64. La troisième difficulté provient de la pauvreté des informations dont dispose le tribunal de l’application des peines. De l’audition de Monsieur Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l’État, il ressort que, si des échanges d’informations et des réunions ont lieu avec l’administration centrale, avec la direction générale des établissements pénitentiaires, avec la police locale, avec l’OCAM, les tribunaux de l’application des peines ne reçoivent pas d’informations de la Sûreté. Il n’est pas exclu, selon Monsieur Raes, que de nouveaux échanges soient envisagés.

65. La situation actuelle semble être la suivante. Des informations sont fournies par la Sûreté au ministère public, plus particulièrement aux substituts “terro”. Ceux-ci apprécient s’il convient de transmettre ces informations aux substituts “tribunal de l’application des peines”. Ces substituts apprécient s’il convient d’en faire mention dans leurs avis. On peut toutefois comprendre

moet worden gemaakt. Niettemin is het begrijpelijk dat zij terughoudend zijn om dat te doen; de procedure voor de strafuitvoeringsrechtbank is immers op tegenspraak en aangezien de veroordeelde noodzakelijkerwijs inzage heeft in zijn dossier, zou vertrouwelijke informatie (bijvoorbeeld informatie die werd verstrekt door buitenlandse inlichtingendiensten) aan het licht kunnen komen.

66. Ofschoon de substituut met die geheime informatie rekening houdt zonder ze te vermelden, is het niet verwonderlijk dat de strafuitvoeringsrechtbank voorbijgaat aan een advies waarvan haar de desbetreffende motieven verborgen worden gehouden.

#### VII.10. Veiligheidsmaatregelen

67. Artikel 34ter van het Strafwetboek betreffende de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank, bepaalt dat de hoven en rechtbanken een terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank opleggen voor een periode van minimum vijf jaar en maximum vijftien jaar, met name ingeval de betrokkene wordt veroordeeld tot een criminele straf op grond van artikel 137 van het Strafwetboek, wanneer het misdrijf de dood tot gevolg heeft gehad. Artikel 137 omschrijft het terroristisch misdrijf en somt de handelingen op die dat misdrijf vormen. In dat geval wordt de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank automatisch uitgesproken zo de betrokkene wordt veroordeeld.

#### Aanbevelingen

68. De onderzoekscommissie beveelt aan dat een terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank mogelijk moet zijn in geval van een veroordeling van een persoon die deelneemt aan een activiteit van een terroristische groep (artikel 140 van het Strafwetboek) of die middelen heeft versterkt met het oog op het plegen van een terroristisch misdrijf (artikel 141); deze artikelen dienen aan de in de wet vervatte opsomming te worden toegevoegd.

69. Om de rechter te machtigen na te gaan of die terbeschikkingstelling nodig is, zouden die bepalingen van het Strafwetboek kunnen worden toegevoegd aan artikel 34quater, dat betrekking heeft op de terbeschikkingstelling die de rechter kán uitspreken, en niet die hij automatisch uitspreekt (cf. *supra* punt 29/6).

70. Het gebruik van veiligheidsmaatregelen stuit echter op twee problemen:

1. De veiligheidsmaatregel wordt opgelegd door de feitenrechter, op het moment dat hij de straf uitspreekt. Het is uitgesloten dat een rechter achteraf een veiligheidsmaatregel zou kunnen opleggen, bijvoorbeeld

leurs réticences à le faire: la procédure devant le tribunal de l'application des peines étant contradictoire et le condamné ayant nécessairement accès à son dossier, les informations confidentielles, par exemple celles qui proviennent de services de renseignement étranger, seraient divulguées.

66. Si le substitut tient compte de ces informations secrètes sans les mentionner, on ne s'étonnera pas que le tribunal de l'application des peines s'écarte d'un avis dont les motifs lui sont cachés.

#### VII.10. Les mesures de sûreté

67. L'article 34ter du Code pénal prévoit que les cours et tribunaux prononcent une mise à la disposition du tribunal de l'application des peines pour une période de cinq ans minimum et de quinze ans maximum notamment en cas de condamnation à une peine criminelle sur la base de l'article 137 du Code pénal, si l'infraction a causé la mort. L'article 137 définit l'infraction terroriste et énumère les actes qui constituent cette infraction. Dans ce cas, la mise à la disposition du tribunal d'application des peines est automatiquement prononcée en cas de condamnation.

#### Recommandations

68. La commission d'enquête recommande que soit permise une mise à la disposition du tribunal de l'application des peines en cas de condamnation d'une personne qui participe à une activité d'un groupe terroriste (article 140 du Code pénal), ou qui a fourni des moyens en vue de la commission d'une infraction terroriste (article 141), il conviendra d'ajouter ces articles à l'énumération de la loi.

69. Afin de laisser au juge le pouvoir d'apprécier si cette mise à la disposition s'impose, ces dispositions du Code pénal pourraient être ajoutées à l'article 34quater, qui concerne la mise à disposition que le juge peut prononcer, et non qu'il prononce automatiquement (voir le point 29/6, ci-avant).

70. Le recours aux mesures de sûreté présente toutefois un double problème:

1. La mesure de sûreté est prononcée par le juge du fond, au moment où il statue sur la peine. Il est exclu qu'un juge puisse ultérieurement prononcer une mesure de sûreté au motif, par exemple, que des indices de

omdat na de veroordeling, tijdens het uitzitten van de straf, tekenen van radicalisering zouden opduiken.

2. Wanneer een veroordeelde ervoor kiest zijn straf uit te zitten zonder een voorwaardelijke vrijlating te vragen, bestaat er geen enkele mogelijkheid om na te gaan of hij na zijn vrijlating tekenen vertoont van radicalisering die zou kunnen leiden tot het plegen van terroristische misdrijven.

De commissie beveelt aan dat de wetgever toeziet op de eventuele controle- en toezichtsmaatregelen jegens voor terrorisme veroordeelde personen die zijn vrijgelaten, of jegens personen die tekenen van radicalisering vertonen. Dit moet gebeuren met inachtneming van de door de Grondwet en door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gegarandeerde vrijheden.

#### VII.11. Bezoek

71. Volgens artikel 59, § 1, van de basiswet is bezoek zonder voorafgaande toestemming mogelijk door bloed- en aanverwanten in de rechte lijn, de voogd, de echtgenoot, de wettelijk of feitelijk samenwonende partner, de broers, zussen, ooms en tantes. De directeur kan hun dat recht voorlopig ontzeggen, wanneer het bezoek “de handhaving van de orde of de veiligheid ernstig in gevaar kan brengen”.

72. Door bezoek van hun familie kunnen gedetineerden een band behouden met de wereld buiten de gevangenis. Tegelijkertijd echter weten we nu welke rol nauwe familiebanden bij radicalisering spelen.

#### Aanbevelingen

73. Met het oog op de screening van bezoekers is het aangewezen dat de gevangenisdirecteurs toegang krijgen tot de OCAD-lijst. Daarnaast kan de VSSE aan de gevangenisdirectie melden dat er aanwijzingen zijn dat een bezoeker tekenen van radicalisering vertoont. Hetzelfde geldt ten aanzien van een bezochte gedetineerde, al zal de gevangenisdirectie in veel gevallen wellicht zelf reeds op de hoogte zijn van diens radicalisering. De informatie-uitwisseling tussen de VSSE en de gevangenisdirecteurs zou kunnen worden gefaciliteerd door aan die laatste een veiligheidsmachtiging toe te kennen.

74. Eveneens wordt aanbevolen dat men samen met de gevangenisdirecteurs nagaat op welke manier men de bezoekers kan controleren, zonder tergend noch discriminerend te handelen.

radicalisation seraient apparus postérieurement au jugement de condamnation, pendant l'exécution de la peine.

2. Si un condamné choisit d'exécuter sa peine sans demander à bénéficier d'une libération conditionnelle, il n'y aura aucune possibilité de vérifier si, après sa libération, il présente des indices de radicalisation pouvant le mener à commettre des infractions terroristes.

La commission recommande au législateur d'examiner les mesures de contrôle et de surveillance qui pourraient être adoptées à l'égard des personnes condamnées pour des faits de terrorisme, puis libérées, ainsi qu'envers celles pour lesquelles il existe des indices de radicalisation, dans le respect des libertés garanties par la Constitution et par la Convention européenne des droits de l'homme.

#### VII.11. Les visites

71. Aux termes de l'article 59, § 1<sup>er</sup>, de la loi de principes, peuvent rendre visite à un détenu sans autorisation préalable les parents et alliés en ligne directe, tuteurs, conjoints cohabitants légaux ou de fait, frères, oncles et tantes. Le directeur peut leur interdire provisoirement la visite quand celle-ci pourrait présenter “un grave danger pour le maintien de l'ordre ou la sécurité”.

72. Les visites de la famille permettent au détenu de maintenir un lien avec le monde extérieur. Mais on connaît par ailleurs le rôle joué par les “fratries” dans les phénomènes de radicalisation.

#### Recommandations

73. En vue du screening des visiteurs, il s'indique que les directeurs des prisons aient accès à la liste de l'OCAM. La VSSE peut en outre indiquer à la direction de la prison que des indices laissent penser qu'un visiteur présente des signes de radicalisation. Il en va de même à l'égard d'un détenu visité, même si, dans de nombreux cas, la direction de la prison aura sans doute déjà connaissance de sa radicalisation. L'échange d'informations entre la VSSE et les directeurs de prison pourrait être facilité en délivrant à ces derniers une habilitation de sécurité.

74. Il est recommandé que soit examinée avec les directeurs de prison la manière d'organiser un contrôle des visiteurs qui ne soit ni vexatoire ni discriminatoire.

### VII.12. Controle op wie voorwaardelijk in vrijheid is gesteld

75. Met betrekking tot Ibrahim El Bakraoui geldt volgende tijdslijn:

— normale uitvoering van de opgelegde voorwaarden, zowel in verband met de uitgaansvergunningen (vonnis van 20 januari 2014), het elektronisch toezicht (vonnis van 12 mei 2014) als de voorwaardelijke invrijheidstelling (vonnis van 20 oktober 2014); regelmatig werden verslagen opgesteld waarin die correcte uitvoering van de voorwaarden wordt vastgesteld;

— na een gesprek op 19 mei 2015 daagt de veroordeelde niet op bij de oproepingen die waren vastgesteld op 25 en 29 juni 2015;

— op 7 juli 2015 wordt een *rapport de signalement* van 2 juli 2015 overgezonden aan de procureur des Konings, die er op 27 juli 2015 de strafuitvoeringsrechtbank van in kennis stelt; die rechtbank roept de betrokkene op voor de terechtzitting van 28 juli 2015, maar hij daagt daar niet op; de strafuitvoeringsrechtbank wijst op 21 augustus 2015 een herroepingsvonnis.

76. Het openbaar ministerie heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om, nog vóór de verschijning voor de strafuitvoeringsrechtbank tot herroeping van de vrijlating, de voorlopige aanhouding van de veroordeelde (artikel 70 van de wet) te gelasten; evenmin heeft het artikel 65 van de wet toegepast, volgens hetwelk “in geval van herroeping (...) de veroordeelde onmiddellijk opnieuw [wordt] opgesloten”. Kennelijk was er geen internationaal aanhoudingsbevel.

77. Daarover ondervraagd door de onderzoekscommissie, heeft de met het dossier belaste substituut aangegeven dat die termijnen normaal waren, gelet op het personeelstekort bij het parket. Een aanhouding was overigens onmogelijk aangezien de veroordeelde zich in Turkije bevond, waar hij op 11 juni 2015 werd gearresteerd en vervolgens op 14 juli 2015 naar Nederland uitgewezen.

#### Aanbevelingen

78. De onderzoekscommissie beveelt aan:

— dat de wetgever voorziet in strikt na te leven korte termijnen tussen de vaststelling van feiten die een herroeping van de voorwaardelijke invrijheidsstelling kunnen verantwoorden en de aanhangigmaking bij de strafuitvoeringsrechtbank;

### VII.12. Le contrôle des libérés conditionnels

75. En ce qui concerne Ibrahim El Bakraoui, la chronologie est la suivante:

— exécution normale des conditions imposées tant pour les permissions de sortie (jugement du 20 janvier 2014), que pour la surveillance électronique (jugement du 12 mai 2014) que pour la libération conditionnelle (jugement du 20 octobre 2014); des rapports constatant cette correcte exécution des conditions sont régulièrement établis;

— après un entretien du 19 mai 2015, le condamné ne se présente pas aux convocations fixées aux 25 et 29 juin;

— un “rapport de signalement” du 7 juillet 2015 est envoyé au procureur du Roi le 24 juillet 2015, qui saisit le tribunal de l’application des peines le 27 juillet, lequel convoque l’intéressé pour l’audience du 28 juillet 2015, à laquelle il ne comparaît pas, et le tribunal de l’application des peines rend son jugement de révocation le 21 août 2015.

76. Le ministère public n’a pas utilisé la possibilité d’ordonner, avant même la comparution devant le tribunal de l’application des peines pour révocation de la libération, l’arrestation provisoire du condamné (article 70 de la loi) et il n’a pas appliqué l’article 65 de la loi selon lequel “En cas de révocation, le condamné est immédiatement incarcéré”. Il ne semble pas y avoir eu de mandat d’arrêt international.

77. Interrogée par la commission, la substitute chargée du dossier a considéré que ces délais étaient normaux, compte tenu du manque de personnel du parquet. L’arrestation était d’ailleurs impossible, le condamné se trouvant en Turquie, où il sera arrêté le 11 juin 2015 pour être expulsé vers les Pays-Bas, le 14 juillet 2015.

#### Recommandations

78. La commission recommande:

— que le législateur prévoie des délais courts, à respecter strictement entre la constatation de faits pouvant justifier une révocation de la libération conditionnelle et la saisine du tribunal de l’application des peines;

— dat de minister van Justitie de parketten aanbeveelt die termijnen strikt na te leven, zo nodig door gebruik te maken van de mogelijkheid tot voorlopige aanhouding als bepaald bij artikel 70 van de wet, en tot wederopsluiting na herroeping als bepaald bij artikel 65, bij voorrang jegens de personen die zijn veroordeeld voor strafbare feiten als bedoeld in boek II, titel 1<sup>ter</sup> van het Strafwetboek, dan wel voor ernstige gewelddaden, en die tekenen van radicalisering vertonen.

— dat in verband met de opvolging van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde persoon nauwe samenwerking wordt geregeld tussen de justitieassistent en de wijkpolitie, dankzij informatie aan de gemeente, aan de deradicaliseringsdienst ervan en aan de korpschef, zodat maatregelen kunnen worden genomen op lokaal vlak;

— dat de herroepingsvonnissen van de strafuitvoeringsrechtbank worden meegedeeld aan de nationale autoriteiten en aan EUROJUST,

— dat internationale aanhoudingsbevelen worden uitgevaardigd tegen veroordeelden van wie de voorwaardelijke invrijheidstelling werd herroepen,

— dat de personeelsformatie van de strafuitvoeringsrechtbanken en van het in die rechtbanken zitting hebbende openbaar ministerie wordt aangepast, opdat zij de in de aanbevelingen van de commissie vervatte taken zouden kunnen uitvoeren.

### VII.13. Opleiding

79. In de strafuitvoeringsrechtbank kunnen zitting hebben: de rechters van de rechtbank van eerste aanleg die ten minste vijf jaar ervaring hebben en een “voortgezette gespecialiseerde opleiding” hebben gevolgd (artikel 259<sup>sexies</sup>, 4<sup>o</sup>, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

#### **Aanbeveling**

80. Aanbevolen wordt dat in die opleiding wordt ingegaan op het fenomeen radicalisering en dat ook de werkend rechters van de strafuitvoeringsrechtbank, de rechters van de jeugdrechtbank, de bij die rechtscolleges zitting hebbende leden van het openbaar ministerie alsook de justitieassistenten die opleiding zouden volgen.

— que le ministre de la Justice recommande aux parquets de respecter strictement ces délais, en recourant au besoin à la possibilité d’arrestation provisoire prévue par l’article 70 de la loi et à la réincarcération après révocation prévue par l’article 65, prioritairement en ce qui concerne les condamnés pour des faits réprimés par le Livre II, Titre Premier<sup>ter</sup> du Code pénal ou pour des faits graves de violence et au sujet desquels ils existe des indices de radicalisation;

— qu’une collaboration étroite soit organisée, concernant le suivi du libéré conditionnel, entre l’assistant de justice et la police de quartier grâce à une information donnée à la commune, à son service de “déradicalisation” et au chef de corps, de sorte que des mesures puissent être prises au niveau local;

— que soient communiqués les jugements de révocation du tribunal de l’application des peines aux autorités nationales et à EUROJUST;

— que des mandats d’arrêt internationaux soient lancés à l’égard des condamnés dont la libération conditionnelle a été révoquée;

— que le cadre des tribunaux de l’application des peines et du ministère public siégeant dans ces tribunaux soit adapté afin qu’ils puissent exécuter les tâches qui font l’objet des recommandations de la commission.

### VII.13. La formation

79. Peuvent siéger au tribunal de l’application des peines les juges au tribunal de première instance ayant au moins cinq ans d’expérience et ayant suivi “une formation continue spécialisée” (article 259<sup>sexies</sup>, 4<sup>o</sup>, 4<sup>e</sup> al. du Code judiciaire).

#### **Recommandation**

80. Il est recommandé que cette formation comporte une sensibilisation aux phénomènes de radicalisation et qu’elle s’étende aux juges des tribunaux de l’application des peines en fonction ainsi qu’aux juges de la jeunesse, aux membres du ministère public siégeant dans ces juridictions et aux assistants de justice.

**HOOFDSTUK VIII. — HET BESTUURLIJK  
OPTREDEN MET HET OOG OP DE  
PREVENTIE EN AANPAK VAN ISLAMISTISCH  
EXTREMISME, GEWELDDADIGE  
RADICALISERING EN TERRORISME**

De onderzoekscommissie heeft een aantal aspecten van het bestuurlijk optreden besproken n.a.v. het behandelen van andere items. Aangezien heel wat van deze aspecten aan bod komen in het derde luik van het verslag dat betrekking heeft op radicalisering, worden ze in voorliggend hoofdstuk beperkt aangekaart.

**VIII.1. De bestuurlijke benadering als onderdeel van een integrale en geïntegreerde aanpak**

**VIII.1.1. De uitgangspunten**

1. Na de aanslagen zijn heel wat maatregelen in een stroomversnelling gekomen of geïnitieerd geworden met als doel om de dreiging beter in te schatten, de nodige beveiligings- en beschermingsmaatregelen te nemen en de opsporing te professionaliseren.

Toch blijft, gelet op het huidige dreigingsniveau en de mogelijke risico's, waakzaamheid geboden.

Al voor de aanslagen van 22 maart 2016 waren heel wat maatregelen genomen en na de aanslagen werden deze maatregelen verscherpt en/of aangevuld (*supra*, II.).

Bijzonder te vermelden zijn het Plan R (*supra*, II.), de richtlijnen i.v.m. FTF's (*supra*, II. en IV.), de omzendbrief haatpredikers, het COPPRA project en het Kanaalplan.

De plannen van de regering na het optreden in Verviers (12 punten) en na de aanslagen in Parijs (18 punten), alsook de initiatieven (waarvan sommige versneld) genomen na de aanslagen in Zaventem en in Maelbeek beklemtonen het belang van de optimalisering van de informatie-uitwisseling tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke diensten, als prioriteit bij het bestrijden van het radicalisme en het terrorisme<sup>1</sup>.

Federale, regionale en lokale overheden beschikken over mogelijkheid om binnen hun bevoegdheden regelgevend op te treden en die regelgeving te handhaven.

<sup>1</sup> Vr. en Antw. Kamer 2014-2015, nr. 3822, 5 mei 2015 (vraag van de heer Hans Bonte aan de eerste minister over "de twaalf antiterrorismemaatregelen van de federale regering", behandeld in de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt).

**CHAPITRE VIII. — L'ACTION ADMINISTRATIVE  
EN VUE DE LA PRÉVENTION ET DE LA LUTTE  
CONTRE L'EXTRÉMISME ISLAMISTE, LA  
RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME**

La commission d'enquête a étudié plusieurs aspects de l'action administrative dans le cadre de l'examen d'autres questions. Étant donné que beaucoup de ces aspects sont abordés dans le troisième volet du rapport, qui traite de la radicalisation, le présent chapitre ne les évoque que de façon limitée.

**VIII.1. L'approche administrative, volet d'une approche intégrale et intégrée**

**VIII.1.1. Les points de départ**

1. Après les attentats, de nombreuses mesures visant à mieux évaluer la menace, à mettre en place les dispositifs de sécurité et de protection nécessaires et à professionnaliser la recherche ont été prises de manière accélérée ou ont été initiées.

Il faut toutefois rester vigilant, eu égard au niveau actuel de la menace et aux risques éventuels.

Beaucoup de mesures avaient déjà été prises avant les attentats du 22 mars 2016. Elles ont été renforcées et/ou complétées après ceux-ci (*supra*, II.).

Il convient de mentionner en particulier à cet égard le Plan R (*supra*, II.), les directives relatives aux FTF (*supra*, II. et IV.), la circulaire afférente aux prédicateurs de haine, le projet COPPRA et le Plan Canal.

Les plans adoptés par le gouvernement après l'intervention de Verviers (12 points) et les attentats à Paris (18 points), ainsi que les initiatives (dont certaines ont été accélérées) prises au lendemain des attentats de Zaventem et de Maelbeek soulignent l'importance de l'optimisation de l'échange d'information entre les services judiciaires et administratifs, qui constitue une priorité dans la lutte contre le radicalisme et le terrorisme<sup>1</sup>.

Les autorités fédérales, régionales et locales ont la possibilité de prendre des initiatives réglementaires dans le cadre de leurs compétences et de veiller au respect de cette réglementation.

<sup>1</sup> Questions et Réponses, Chambre 2014-2015, n° 3822, 5 mai 2015 (Question de M. Hans Bonte au premier ministre sur "les douze mesures de lutte contre le terrorisme du gouvernement fédéral" traitée en commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique).



De bestuurlijke maatregelen vullen de gerechtelijke maatregelen aan<sup>2</sup> en vormen samen de hoekstenen van een integrale en geïntegreerde aanpak. Bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke handhaving zijn complementair en maken onderdeel uit van een geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid. Beide aspecten moeten elkaar versterken. Beleidsafstemming is daarom essentieel om tot een efficiënt en effectief handhavingsbeleid te komen.

Inbreuken op die regelgeving worden vastgesteld door de politie en/of door bijzondere inspectiediensten en/of bevoegde ambtenaren.

2. Inzake bestuurlijk optreden is voor de gemeenten een belangrijke rol weggelegd, zij het door het uitoefenen van hun eigen bevoegdheden, dan wel door het realiseren van de zogenaamde en groeiende gedeconcentreerde bevoegdheden.

De burgemeesters oefenen op heel wat beleidsdomeinen en in heel wat sectoren toezichts- en handhavingstaken uit in het kader van het algemeen belang.<sup>3</sup>

Zij kunnen passende bestuurlijke maatregelen nemen (bijvoorbeeld weigeren /intrekken van vergunningen of het sluiten van panden) en ze kunnen de politie en hun inspectiediensten inzetten.

Ook de provinciegouverneurs hebben diverse mogelijkheden om op te treden<sup>4</sup>.

Uit de vele hoorzittingen zijn er – wat het bestuurlijk optreden betreft – heel wat aandachts- en verbeterpunten aan het licht gekomen die verder nader worden besproken.

<sup>2</sup> Deze worden niet in het Plan R, noch in de omzendbrief 1817*bis* van 29 april 2016 betreffende de voorlopige invrijheidstelling behandeld maar houden verband met de voorlopige hechtenis, al dan niet onder elektronisch toezicht, de vrijlating onder voorwaarden, een internationaal of Europees aanhoudingsbevel, de vaststelling van een strafzaak, de veroordeling/vrijspraak.

<sup>3</sup> B. De Ruyver, (coördinator), Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdadfenomenen, Een leidraad, IRCP, 2017.

<sup>4</sup> De bevoegdheid van de gouverneur is ingevolge artikel 128 van de provinciewet van 30 april 1836 heel breed: De gouverneur zorgt in de provincie voor het handhaven van de openbare orde, te weten de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid. Onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken coördineert hij in de provincie het bovenlokaal bestuurlijk beleid met betrekking tot veiligheid en justitie. Daartoe kan hij een beroep doen op de federale politie. Hij richt zich daarvoor tot de directeur-coördinator. Hij ziet toe op een goede samenwerking tussen de politiediensten en politiezones in de provincie. Hij kan door de bevoegde ministers worden belast met bijzondere opdrachten met betrekking tot veiligheid en politie.

Les mesures administratives et judiciaires se complètent<sup>2</sup> et elles constituent conjointement les pierres angulaires d'une approche intégrale et intégrée. Elles sont complémentaires et font partie d'une politique de sécurité intégrale et intégrée. Ces deux aspects doivent se renforcer mutuellement. Il est dès lors essentiel d'harmoniser les politiques pour parvenir à une politique répressive effective et efficace.

Les violations de cette réglementation sont constatées par la police et/ou par les services spéciaux d'inspection et/ou par les fonctionnaires compétents.

2. En matière d'action administrative, un rôle important est dévolu aux communes, que ce soit à travers l'exercice de leurs compétences propres ou par l'accomplissement des compétences dites "déconcentrées", de plus en plus nombreuses.

Les bourgmestres effectuent, au nom de l'intérêt général, des missions de surveillance et de maintien dans de nombreux secteurs et domaines de la politique.<sup>3</sup>

Ils peuvent prendre des mesures administratives appropriées (par exemple, refuser/retirer des autorisations ou faire fermer des locaux) et faire appel à la police et aux services d'inspection.

Les gouverneurs de province ont, eux aussi, plusieurs possibilités d'action<sup>4</sup>.

Les multiples auditions ont mis en évidence – en ce qui concerne l'action administrative – de nombreux points d'attention et d'amélioration, qui seront examinés plus avant dans la suite du présent rapport.

<sup>2</sup> Celles-ci ne sont pas traitées dans le Plan R ni dans la circulaire n°1817*bis* du 29 avril 2016 concernant la libération provisoire. Elles sont en lien avec la détention préventive assortie ou non d'une surveillance électronique, la libération conditionnelle, un mandat d'arrêt international ou européen, la fixation d'une affaire pénale, la condamnation/l'acquittement.

<sup>3</sup> B. De Ruyver, (coordinateur), Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdadfenomenen, Een leidraad, IRCP, 2017.

<sup>4</sup> En vertu de l'article 128 de la loi provinciale du 30 avril 1836, le gouverneur a une compétence très étendue: Le gouverneur veille dans la province au maintien de l'ordre public, à savoir la tranquillité, la sûreté et la salubrité publiques. Sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, il coordonne dans la province la politique administrative *supralocale* en matière de sécurité et de justice. Il peut à cet effet faire appel à la police fédérale. À cette fin, il s'adresse alors au directeur coordonnateur. Il veille à la bonne coopération entre les services de police et entre les zones de police dans la province. Il peut être chargé par les ministres compétents de missions spéciales relatives à la sécurité et à la police.

### VIII.1.2. Recente wet- en regelgeving

3. Federale, regionale (zie bijlage 2) en lokale overheden hebben heel wat mogelijkheden om regelgevend op te treden en om de regelgeving te handhaven.

Vooraf na de aanslagen in Zaventem en in Maelbeek werden een aantal wetgevende initiatieven genomen die in het kader van het bestuurlijk handhaven relevant zijn.

Op federaal niveau<sup>5</sup>

— wat de politie betreft, regelt de ministeriële omzendbrief GPI 78 van 31 januari 2014 betreffende de informatieverwerking ten voordele van een geïntegreerde aanpak van terrorisme en gewelddadige radicalisering<sup>6</sup> door de politie en dus ook van de bestuurlijke politie;

— het kernkabinet stelde in haar twaalf punten plan terrorisme van 16 januari 2015 de optimalisering van de informatie-uitwisseling tussen de administratieve en de gerechtelijke diensten, als prioriteit bij het bestrijden van radicalisme en terrorisme (*supra*, II.);

— het koninklijk besluit van 6 maart 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 mei 2016 tot regeling van de overplaatsing van de beschermingsassistenten van de Veiligheid van de Staat naar de federale politie;

— de wet van 21 april 2016 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken – Geïntegreerde politie;

— het koninklijk besluit van 28 april 2016 betreffende de rechtstreekse bevraging van de Algemene Nationale Databank bedoeld in art. 44/7 van de wet op het politieambt door de aangewezen personeelsleden van de Dient Vreemdelingenzaken;

— de omzendbrief SPV06 van 25 mei 2016 betreffende de veiligheid van festivals en evenementen met een grote volkstoeloop in het kader van dreigingsniveau 3;

<sup>5</sup> Zie hoofdstuk II voor een opsomming van alle relevante wetten, koninklijke besluiten en omzendingen.

<sup>6</sup> Gewelddadige radicalisering is een proces waardoor een individu of een groep dusdanig beïnvloed wordt dat het individu of de groep in kwestie mentaal bereid is om extremistische daden te plegen, gaande tot gewelddadige of zelfs terroristische handelingen.

Extremistisch geweld wordt gedefinieerd als geweld tegen personen of goederen dat wordt gepleegd vanuit een ideologische, politieke of religieuze motivatie zonder dat dit echter voldoet aan de strafrechtelijke definitie van terrorisme.

B.S. 17 februari 2014.

### VIII.1.2. Législation et réglementation récentes

3. Les autorités fédérales, régionales (voir annexe 2) et locales disposent de possibilités nombreuses pour intervenir sur le plan réglementaire et faire respecter la réglementation.

C'est surtout après les attentats de Zaventem et de Maelbeek qu'une série d'initiatives législatives pertinentes dans le cadre du maintien administratif ont été prises.

Fédéral<sup>5</sup>

— Concernant la police, la circulaire ministérielle GPI 78 du 31 janvier 2014 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police et donc également par la police administrative<sup>6</sup>;

— dans son plan terrorisme en douze points (Verviers) du 16 janvier 2015, le cabinet restreint a fait de l'optimisation de l'échange d'informations entre les services administratifs et judiciaires une priorité dans la lutte contre le radicalisme et le terrorisme (*supra*, II.);

— l'arrêté royal du 6 mars 2017 modifiant l'arrêté royal du 23 mai 2016 organisant le transfert des assistants de protection de la Sûreté de l'État vers la police fédérale;

— la loi du 21 avril 2016 portant des dispositions diverses Intérieur. – Police intégrée

— l'arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers;

— la circulaire SPV06 du 25 mai 2016 concernant la sécurité des festivals et des grands événements populaires dans le cadre du niveau actuel de menace niveau 3;

<sup>5</sup> On se reportera au chapitre II pour une énumération de toutes les lois, tous les arrêtés royaux et toutes les circulaires pertinents.

<sup>6</sup> Le radicalisme violent est un processus par lequel un individu ou un groupe est influencé de manière telle que l'individu ou le groupe en question est mentalement prêt à commettre des actes extrémistes, ces actes pouvant être violents voire terroristes.

Par violence extrémiste, on entend la violence contre les personnes ou les biens commise par motivation idéologique, politique ou religieuse sans toutefois répondre à la définition pénale du terrorisme.

M.B. 17 février 2014.

— de Kadernota Integrale Veiligheid (KIV) en het Nationaal Veiligheidsplan (NVP) 2016-2019 van 7 juni 2016;

— de omzendbrief van 18 juli 2016 betreffende de informatie uitwisseling rond en opvolging van haatpredikers;

— het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis “Het informatiebeheer” van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt;

— de wet van 16 augustus 2016 tot wijziging van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus wat betreft de veiligheidsplannen;

— het koninklijk besluit van 28 september 2016 betreffende de bewapening van de agenten van politie;

— de omzendbrief van 28 september 2016 tot wijziging van de omzendbrief GPI 48 van 17 maart 2006 betreffende de opleiding en training in geweldbeheersing voor de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten;

— de omzendbrief van 28 september 2016 tot wijziging van de omzendbrief GPI 62 van 14 februari 2008 betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus;

— het koninklijk besluit van 25 december 2016 houdende de toekenning van een federale dotatie voor het jaar 2016 om het aanwervingsbeleid in de politiezones te stimuleren.

— de wet tot invoeging van een artikel 134septies in de Nieuwe gemeentewet, teneinde de burgemeester toe te staan over te gaan tot sluiting van de inrichtingen waarvan vermoed wordt dat er terroristische activiteiten plaatsvinden (nog niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*)<sup>7</sup>.

Daarnaast werden er door de federale overheden nog een aantal initiatieven aangekondigd waaronder het oprichten van een Directie beveiliging<sup>8</sup> als onderdeel van de algemene directie bestuurlijke politie.

— la Note-cadre de sécurité intégrale (NCSI) et le Plan national sécurité (PNS) 2016-2019 du 7 juin 2016;

— la circulaire du 18 juillet 2016 relative à l'échange d'informations et au suivi des prédicateurs de haine;

— l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters 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;

— la loi du 16 août 2016 modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, en ce qui concerne les plans de sécurité;

— l'arrêté royal du 28 septembre 2016 relatif à l'armement des agents de police;

— la circulaire du 28 septembre 2016 modifiant la circulaire GPI 48 du 17 mars 2006 relative à la formation et l'entraînement en maîtrise de la violence des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police;

— la circulaire du 28 septembre 2016 modifiant la circulaire GPI 62 du 14 février 2008 relative à l'armement de la police intégrée, structurée à deux niveaux;

— l'arrêté royal du 25 décembre 2016 portant attribution pour l'année 2016 d'une dotation destinée à encourager la politique de recrutement dans les zones de police.

— la loi 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 (pas encore publiée au *Moniteur belge*)<sup>7</sup>.

Les autorités fédérales ont par ailleurs encore annoncé une série d'initiatives, parmi lesquelles la création d'une Direction de la sécurisation<sup>8</sup> au sein de la Direction générale de la police administrative.

<sup>7</sup> DOC 54 1473.

<sup>8</sup> Voorontwerp van wet betreffende de beveiligingsassistenten en –agenten van politie en tot wijziging van sommige bepalingen met betrekking tot de politie.

<sup>7</sup> DOC 54 1473.

<sup>8</sup> Avant-projet de loi relatif aux assistants de sécurisation de police et aux agents de sécurisation de police et modifiant certaines dispositions relatives à la police.

**VIII.1.3. De kadernota integrale veiligheid 2016-2019 (supra, II. 3.3) en het Nationaal veiligheidsplan 2016-2019 (supra, II. 3.4.)**

4. Al in de KIV 2004 werd de bestuurlijke handhaving als een prioriteit aangestipt.

Deze KIV maakte melding van de noodzaak om een wettelijke oplossing uit te werken voor het doorgeven van relevante gerechtelijke informatie naar de bestuurlijke overheden.

Het lokaal bestuur moest betrokken worden in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en terrorisme en de obstakels voor de informatie-uitwisseling tussen de niet-politionele overheden en de gezagoverheden van de politie moesten worden weggewerkt.

Deze ambities werden pas veel later waargemaakt.

5. In de KIV 2016-2019 wordt de bestuurlijke handhaving als essentieel bestempeld. Er wordt in deze KIV op de eerste plaats gepleit voor een regelgevend kader dat voorziet in alle aspecten van de bestuurlijke handhaving en dat een oplossing aanreikt voor een aantal cruciale knelpunten, waaronder (opnieuw) de noodzaak voor een wettelijk kader voor het uitwisselen van relevante informatie tussen de bestuurlijke overheden onderling en de gerechtelijke overheden en diensten, de wettelijke mogelijkheid om de integriteit van aanvragers van bepaalde administratieve rechtshandelingen te laten screenen, en om tot slot een performante federale en regionale regelgeving voor de bestuurlijke handhaving in te voeren.

Recent werden er, ook al is het huidig wettelijk kader beperkt, door de vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, initiatieven ontplooid met betrekking tot het bestuurlijk handhaven van georganiseerde criminaliteit en dit in het verlengde van de KIV 2016-2019. Zo wordt er op aangegeven van de minister van Binnenlandse Zaken<sup>9</sup> in voorzien om onder andere in het gerechtelijk ressort Antwerpen (provincie Antwerpen en Limburg) een proeftuin op te zetten met het oog op het opdoen van ervaring en lessen trekken.

Ook is duidelijk dat een aantal ambities uit de KIV 2004 niet werden gerealiseerd en in de KIV 2016-2019 worden herhaald.

De gewesten en de gemeenschappen werden betrokken bij het opmaken van de KIV en ze hebben op een

<sup>9</sup> Zie unit bestuurlijke handhaving:  
<https://www.besafe.be/bestuurlijke-aanpak>.

**VIII.1.3. La note-cadre de la sécurité intégrale 2016-2019 (supra, II.3.3) et le Plan national de sécurité 2016-2019 (supra, II.3.4.)**

4. Dans la NCSI de 2004 déjà, l'approche administrative constituait une priorité.

Cette NCSI faisait état de la nécessité d'élaborer une solution légale pour la transmission d'informations judiciaires pertinentes aux autorités administratives.

Le pouvoir local devait être associé à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme et les obstacles à l'échange d'informations entre les autorités non policières et les autorités de la police devaient être éliminés.

Ces ambitions n'ont été réalisées que beaucoup plus tard.

5. Dans la NCSI 2016-2019, l'approche administrative est qualifiée d'essentielle. Cette NCSI préconise avant tout l'élaboration d'un cadre réglementaire qui prévoit tous les aspects de l'approche administrative et qui apporte une solution à un certain nombre de problèmes, dont (à nouveau) la nécessité de disposer d'un cadre légal pour l'échange d'informations pertinentes entre les autorités administratives et les autorités et services judiciaires, la possibilité légale de faire contrôler l'intégrité des demandeurs de certains actes administratifs et, enfin, d'instaurer d'une réglementation fédérale et régionale efficace concernant l'approche administrative.

Même si le cadre légal est limité, le vice-premier ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, vient de prendre des initiatives en ce qui concerne l'approche administrative de la criminalité organisée, et ce, dans le prolongement de la NCSI 2016-2019. C'est ainsi que sous la houlette du ministre de l'Intérieur<sup>9</sup>, il est prévu d'aménager, notamment dans le ressort judiciaire d'Anvers (provinces d'Anvers et du Limbourg), un projet pilote afin que les personnes intéressées puissent y acquérir de l'expérience et tirer des leçons.

Il est par ailleurs clair qu'un certain nombre d'ambitions de la NCSI 2004 n'ont pas été réalisées et sont reprises dans la NCSI 2016-2019.

Les régions et les communautés ont été associées à l'élaboration de la NCSI et elles ont également obtenu

<sup>9</sup> Voir unité approche administrative:  
<https://www.besafe.be/approche-administrative>.

aantal punten ook de regie gekregen voor de uitvoering van de KIV 2016-2019.

6. Het NVP 2016-2019 trekt consequent de lijn door van de bestuurlijke handhaving als onderdeel van een geïntegreerde en integrale aanpak.

De doelstellingen voor de geïntegreerde politie worden als volgt omschreven:

— het verwerven van meer inzicht en het verder uitbouwen van expertise met betrekking tot de bestuurlijk aanpak van georganiseerde criminaliteit (en dus ook terrorisme) aan de hand van concrete projecten;

— het sensibiliseren, voorlichten en opleiden van het politiepersoneel met betrekking tot de mogelijkheden om criminele acties te verhinderen;

— het detecteren en melden van knelpunten op wetgevend vlak om de nodige wetgevende initiatieven uit te lokken vanuit de al opgebouwde expertise;

— het via de opvolging en begeleiding van verschillende projecten op lokaal vlak inventariseren van de concrete problemen waarmee men op het terrein wordt geconfronteerd bij het implementeren of het toepassen van bestuurlijke maatregelen;

— het verlenen van steun aan overheden bij het implementeren van projecten.

Deze opnieuw ambitieuze doelstellingen moeten samen worden gelezen met een aantal aan specifieke terrorisme gerelateerde initiatieven, die al in hoofdstuk II werden behandeld.

### VIII.2. De burgemeester

7. Net zoals de minister van Binnenlandse Zaken en de gouverneur is de burgemeester een overheid van bestuurlijke politie. Zo beschikt de burgemeester op basis van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet (NGW) over de bevoegdheid om besluiten met een individuele strekking uit te vaardigen en over een uitzonderlijke reglementaire bevoegdheid op basis waarvan hij maatregelen met een algemene strekking kan nemen (art. 134 NGW). Artikel 119 NGW geeft aan de gemeenteraad de bevoegdheid om gemeentelijke reglementen en de politieverordeningen te maken.

Steeds meer opdrachten werden aan het lokale niveau toegewezen. De onderzoekscommissie heeft daarom ook bijzondere aandacht besteed aan de wijze waarop de burgemeesters hun groeiende verantwoordelijkheden uitoefenen.

la régie d'un certain nombre de points en vue de l'exécution de la NCSI 2016-2019.

6. Le PNS 2016-2019 se situe logiquement dans le droit fil de l'approche administrative en tant qu'élément d'une approche intégrée et intégrale.

Les objectifs de la police intégrée sont décrits comme suit:

— mieux comprendre l'approche administrative de la criminalité organisée (et partant du terrorisme) et continuer à développer une expertise en la matière au moyen de projets concrets;

— sensibiliser, informer et former le personnel policier quant aux possibilités de prévenir les activités criminelles;

— détecter et signaler des points problématiques sur le plan législatif, afin de susciter les initiatives législatives nécessaires sur la base de l'expertise déjà constituée;

— inventorier les problèmes concrets se posant sur le terrain lors de la mise en œuvre ou de l'application de mesures administratives, via la formation et l'accompagnement de différents projets au niveau local;

— fournir un appui aux autorités lors de la mise en œuvre de projets liés à l'approche administrative.

Ces objectifs une fois encore ambitieux forment un tout avec un certain nombre d'initiatives spécifiques liées au terrorisme, déjà traitées au chapitre II.

### VIII.2. Le bourgmestre

7. À l'instar du ministre de l'Intérieur et du gouverneur, le bourgmestre est une autorité de police administrative. Ainsi, le bourgmestre est habilité, conformément à l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale (NLC), à prendre des arrêtés de portée individuelle et dispose d'un pouvoir réglementaire exceptionnel (art. 134 de la NLC) pour prendre des mesures de portée générale. L'article 119 de la NLC habilite le conseil communal à prendre des règlements communaux et des ordonnances de police.

Les tâches confiées au niveau local sont de plus en plus nombreuses. Aussi la commission d'enquête s'est-elle particulièrement intéressée à la manière dont les bourgmestres exercent leurs responsabilités croissantes.

De burgemeester staat, zoals vastgelegd in de Nieuwe Gemeentewet, in voor de openbare orde, de veiligheid, de gezondheid en de rust in de gemeente. Als bestuurlijke overheid heeft de burgemeester de bevoegdheid om politimaatregelen te nemen.

Overeenkomstig artikel 133 NGW wordt de burgemeester als politieoverheid beschouwd aangezien hij belast is met het uitvoeren van politieverordeningen en politiebepalingen. Zo wordt de burgemeester in het bijzonder belast met de uitvoering van de nationale en decentrale politieregelingen en politiebepalingen<sup>10</sup>. Naast het geven van bevelen of verboden, spelen hij en het college van burgemeesters en schepenen, een cruciale rol bij het al dan niet toekennen van een vergunning of een toelating (in uitvoering van een gemeentelijk reglement). De burgemeester kan, indien de voorwaarden van de uitbating van de instelling of van de vergunning niet worden nageleefd of wanneer de openbare orde rond de publiek toegankelijke inrichting wordt verstoord, overgaan tot een voorlopige sluiting van een instelling of de tijdelijke schorsing van een vergunning<sup>11</sup>. De burgemeester kan zowel juridische als materiële politimaatregelen nemen. Het weigeren of toekennen van een vergunning is een voorbeeld van een politimaatregel<sup>12</sup>.

8. De burgemeester heeft deze bevoegdheid ook in het kader van de wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke sancties (GAS-wet). Zo kan de schorsing, intrekking en sluiting van een vergunning of instelling als sanctie door het college van burgemeester en schepenen worden opgelegd, voor zover de vergunningen zijn gegrond in een gemeentelijke verordening<sup>13</sup>. Ook geven, wat de bijzondere bestuurlijke politie betreft, de wet respectievelijk op nachtwinkels, dranksluiterijen en drugs, hem ook de mogelijkheid om op te treden.

Op 4 mei 2017 werd het wetsvoorstel tot invoering van een artikel 134septies in de Nieuwe gemeentewet, teneinde de burgemeester toe te staan over te gaan tot sluiting van de inrichtingen waarvan vermoed wordt dat er terroristische activiteiten plaatsvinden, goedgekeurd (DOC 54 1473/013). Dit wetsvoorstel bepaalt in artikel 2 (artikel 134septies NGW) dat het door de burgemeester

<sup>10</sup> Art. 133, tweede lid, van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988 (verder: NGW).

<sup>11</sup> Artikelen 134ter en 80 NGW.  
Art. 4 van de wet van 2 april 2001 tot wijziging van de wet op het politieambt, de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, en tot wijziging van overige wetten inzake de inplaatsstelling van de nieuwe politiestructuren, B.S. 14 april 2001.

<sup>12</sup> P. De Hert, E. Enhus, R. Saelens, De informatie: essentiële bron van bestuurlijke aanpak van criminaliteit, Onderzoeksrapport in opdracht van de FOD Binnenlandse zaken, 2011.

<sup>13</sup> Art.119bis NGW.

Ainsi que le prévoit la nouvelle loi communale, le bourgmestre est responsable de l'ordre public, de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité dans la commune. En tant qu'autorité administrative, il est habilité à prendre des mesures de police.

Conformément à l'article 133 de la NLC, le bourgmestre est considéré comme une autorité de police, étant donné qu'il est chargé de l'exécution des ordonnances et des arrêtés de police. C'est ainsi que le bourgmestre est spécialement chargé de l'exécution des règlements et des arrêtés de police nationaux et décentralisés<sup>10</sup>. En plus de formuler des ordres et des interdictions, le bourgmestre et le collège des bourgmestres et échevins jouent un rôle crucial dans l'octroi ou non d'une autorisation ou d'une permission (en exécution d'un règlement communal). Le bourgmestre peut procéder à la fermeture provisoire d'un établissement ou à la suspension provisoire d'une autorisation, lorsque les conditions de l'exploitation de l'établissement ou de l'autorisation ne sont pas respectées ou que l'ordre public autour de l'établissement accessible au public est troublé<sup>11</sup>. Il peut prendre des mesures de police tant juridiques que matérielles. Le refus ou l'octroi d'une autorisation est un exemple de mesure de police<sup>12</sup>.

8. Le bourgmestre dispose aussi de cette compétence dans le cadre de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes (loi SAC). C'est ainsi que la suspension ou le retrait d'une autorisation ou la fermeture d'un établissement peuvent être infligés comme sanction par le collège des bourgmestres et échevins, pour autant que ces autorisations soient fondées sur une ordonnance communale<sup>13</sup>. En ce qui concerne la police administrative spéciale, les lois sur respectivement les magasins de nuit, les débits de boissons et les drogues lui donnent également la possibilité d'agir.

Le 4 mai 2017, la proposition de loi 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 (DOC 54 1473/013) a été adoptée. En son article 2 (article 134septies de la NLC), cette proposition de loi prévoit que la décision de fermeture prise

<sup>10</sup> Art. 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (*infra*: NLC).

<sup>11</sup> Articles 134ter et 80 de la NLC.  
Art. 4 de la loi du 2 avril 2001 modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police, M.B. 14 avril 2001.

<sup>12</sup> P. De Hert, E. Enhus, R. Saelens, De informatie: essentiële bron van bestuurlijke aanpak van criminaliteit, Onderzoeksrapport in opdracht van de FOD Binnenlandse zaken, 2011.

<sup>13</sup> Art.119bis de la NLC.

genomen sluitingsbesluit bekrachtigd wordt door het college van burgemeester en schepenen. De hier voorziene procedure maakt het mogelijk dat de burgemeester snel kan reageren bij een terrorismedreiging.

Dergelijke besluiten worden trouwens in principe genomen door de burgemeester en vervolgens bekrachtigd door het college van burgemeester en schepenen.

9. Op het vlak van bestuurlijke politie moeten de overheden van bestuurlijke politie en de politiediensten elkaar informeren over feiten en fenomenen die van belang zijn voor de handhaving van de openbare orde. De politiediensten hebben een fundamentele informatieplicht tegenover de bestuurlijke overheden in het raam van de uitoefening van hun verantwoordelijkheden op het vlak van bestuurlijke politie in het algemeen en van het veiligheidsbeleid in het bijzonder<sup>14</sup>.

Artikel 44/1, § 4, WPA bepaalt immers het volgende: “Wanneer de politiediensten in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie kennis krijgen van persoonsgegevens en informatie die van belang zijn voor de uitoefening van de bestuurlijke politie en die aanleiding kunnen geven tot beslissingen van bestuurlijke politie stellen zij de beoogde bestuurlijke politieoverheden daarvan onverwijld, zonder enige beperking en met schriftelijke bevestiging in kennis, behoudens wanneer dit de uitoefening van de strafvordering in het gedrang kan brengen, maar onverminderd de maatregelen die noodzakelijk zijn in geval van een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de bescherming van personen en van de openbare veiligheid of gezondheid”.

De eerste stap is dus uit te maken of de betreffende informatie kan leiden tot beslissingen van bestuurlijke politie. Deze appreciatie komt toe aan de betrokken politiedienst maar dit is geen absoluut principe.

De tweede stap is om na te gaan of mededeling van deze informatie aan de bevoegde administratieve overheid de uitoefening van de strafvordering kan ondermijnen. Bij twijfel, behoort het aan de gerechtelijke overheid om dit te evalueren.

Artikel 44/1, § 4, WPA bepaalt ten slotte dat een beslissing de burgemeester niet te informeren om het gerechtelijk onderzoek te beschermen niet kan verhinderen dat de nodige maatregelen worden getroffen om personen, de openbare orde of de gezondheid te beschermen. De drie stappen vormen één geheel.

<sup>14</sup> Artikelen 5/1 en 5/2 WPA.

par le bourgmestre est confirmée par le collège des bourgmestre et échevins. Cette procédure permet au bourgmestre de réagir promptement en cas de menace terroriste.

De tels arrêtés sont d'ailleurs pris en principe par le bourgmestre et ensuite confirmés par le collège des bourgmestre et échevins.

9. Au niveau de la police administrative, les autorités de police administrative et les services de police doivent s'informer mutuellement sur les faits et les phénomènes qui sont importants pour le maintien de l'ordre public. Les services de police ont une obligation d'information fondamentale vis-à-vis des autorités administratives dans le cadre de l'exercice de leurs responsabilités en matière de police administrative en général et de politique de sécurité en particulier<sup>14</sup>.

L'article 44/1, § 4, de la loi sur la fonction de police dispose en effet: “Lorsque, dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire, les services de police acquièrent la connaissance de données à caractère personnel et d'informations intéressant l'exercice de la police administrative et qui peuvent donner lieu à des décisions de police administrative, ils en informent sans délai ni restriction, avec confirmation écrite, les autorités de police administrative compétentes, sauf si cela peut porter atteinte à l'exercice de l'action publique, mais sans préjudice des mesures nécessaires à la protection des personnes et de la sécurité ou de la santé publique en cas de péril grave et immédiat pour celle-ci.”

Il s'agit donc tout d'abord de déterminer si les informations en question peuvent donner lieu à une décision de police administrative. C'est au service de police concerné qu'il appartient d'apprécier cet élément, mais il ne s'agit pas d'un principe absolu.

La deuxième étape consiste à examiner si la communication de ces informations aux autorités administratives compétentes est de nature à miner l'exercice de l'action publique. En cas de doute, il appartient à l'autorité judiciaire de procéder à cette évaluation.

L'article 44/1, § 4, de la loi sur la fonction de police dispose enfin que la décision de ne pas informer le bourgmestre afin de protéger l'instruction ne peut pas faire obstacle à l'adoption des mesures nécessaires en vue de protéger les personnes, l'ordre public ou la santé publique. Ces trois étapes forment un tout.

<sup>14</sup> Articles 5/1 et 5/2 de la LFP.

In voorkomend geval bezorgen de politiediensten daarna aan de bevoegde overheden een verslag van hun opdrachten en de inlichtingen die zij naar aanleiding van hun opdrachten hebben ingewonnen bij het handhaven van de wetten en regelingen<sup>15</sup>.

10. Voor elk van de vertrekkers wordt een gerechtelijk dossier geopend. Maar, een louter gerechtelijke oplossing is, zeker voor terugkeerders, niet voldoende<sup>16</sup>. Er is nood aan een grote(re) betrokkenheid van de bestuurlijke overheden in het algemeen en van de burgemeesters in het bijzonder. Trouwens, zoals later in dit verslag zal blijken, betekent het seponeren door het parket niet dat er geen nood is aan een individuele veiligheidsanalyse, in voorkomend geval gevolgd door het opstarten of voortzetten van een bestuurlijke aanpak (wijkwerking, door andere partners op het terrein, ...).

11. Het opvolgen van FTF's is in principe zichtbaar en aanklampend en wordt geregeld door de gemeenschap-pelijke omzendbrief FTF van 21 augustus 2015 van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie. Hiervan kan enkel worden afgeweken omwille van een operationele noodwendigheid (inlichtingen – of strafonderzoek), wanneer uit de dreigingsevaluatie blijkt dat er ernstige veiligheidsrisico's bestaan, of in toepassing van de artikelen 11 en 12 van de OCAD-wet en artikel 15 van het koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging.

12. De maatregelen worden concreet in de regelgeving omschreven maar uit de hoorzittingen is gebleken dat deze in de Brusselse agglomeratie in de praktijk niet altijd werden opgevolgd<sup>17</sup>. De diensten werden ook niet altijd – zoals is gebleken in de zaak El Bakraoui – verwittigd in het geval van uitwijzingen van inwoners van een gemeente uit een derde land naar België.

Inmiddels is hier, mede door het activeren van het Kanaalplan, in een aantal gemeenten, verbetering vastgesteld.

### VIII.3. Praktijkervaringen van de burgemeesters<sup>18</sup>

13. De onderzoekscommissie is tijdens een hoorzitting met een aantal burgemeesters op zoek gegaan

<sup>15</sup> Art. 14 WPA.

<sup>16</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de VSSE, 5 oktober 2016.

<sup>17</sup> Hoorzitting met de heer Luc Ysebaert, directeur coördinator (DIRCO) van de coördinatie- en steundirectie van het arrondissement Brussel-Hoofdstad, 14 december 2016.

<sup>18</sup> Hoorzitting met burgemeesters, 15 februari 2017.

Le cas échéant, les services de police transmettent ensuite aux autorités compétentes un compte rendu de leurs missions et des renseignements qu'ils ont recueillis à l'occasion de leurs missions dans le cadre du respect des lois et des règlements<sup>15</sup>.

10. Un dossier judiciaire est ouvert pour chaque personne qui part combattre. Une solution purement judiciaire n'est cependant pas suffisante, a fortiori pour les personnes qui reviennent<sup>16</sup>. Une (plus) grande implication des autorités administratives, en général, et des bourgmestres, en particulier, s'impose. D'ailleurs, comme on le verra plus loin dans ce rapport, le classement sans suite par le parquet ne signifie pas qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse de sécurité individuelle, le cas échéant suivie de la mise en place ou de la poursuite d'une approche administrative (travail de quartier, par d'autres partenaires sur le terrain, ...).

11. Le suivi des FTF est en principe visible et continu. Il est réglé par la circulaire commune FTF du 21 août 2015 du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et du ministre de la Justice. Il ne peut y être dérogé qu'en raison d'une nécessité opérationnelle (enquête des services de renseignement ou pénale), lorsque l'évaluation de la menace indique qu'il existe des risques sérieux pour la sécurité ou en application des articles 11 et 12 de la loi sur l'OCAM et de l'article 15 de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

12. Les mesures sont définies concrètement dans la réglementation mais il est ressorti des auditions que, dans la pratique, celles-ci n'ont pas toujours été suivies dans l'agglomération bruxelloise<sup>17</sup>. Les services n'ont pas non plus toujours été informés – comme l'a révélé l'affaire El Bakraoui – de l'expulsion d'habitants d'une commune d'un pays tiers vers la Belgique.

Dans plusieurs communes, la situation s'est améliorée entretemps, notamment grâce à l'activation du plan Canal.

### VIII.3. Expérience pratique des bourgmestres<sup>18</sup>

13. Au cours de l'audition d'un certain nombre de bourgmestres, la commission d'enquête s'est penchée

<sup>15</sup> Article 14 de la loi sur la fonction de police.

<sup>16</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la VSSE, 5 octobre 2016.

<sup>17</sup> Audition de M. Luc Ysebaert, directeur coordinateur (DIRCO) de la direction de coordination et d'appui de l'arrondissement de Bruxelles Capitale, 14 décembre 2016.

<sup>18</sup> Audition de bourgmestres, le 15 février 2017.



naar de lessen die kunnen getrokken worden i.v.m. bestuurlijk optreden.

Radicalisering, extremisme en terrorisme worden in elke gemeente sterk bepaald door de context (bijvoorbeeld in Vilvoorde, Molenbeek, ...) en de groepsdruk, zeker op jongeren die actief zijn of waren in het criminele milieu, is groot. De eerste vertrekkers werden als leidinggevend beschouwd voor de ontwikkelingen die we nu kennen.

Het zich terugtrekken in een fundamentalistische lezing van de Islam en snelle radicalisering kenmerken de huidige evolutie.

De rol en de invloed van haatpredikers en “rekruteerders” blijven groot.

14. Een goede informatiehuishouding is nodig wil met tijdig signalen opvangen en identificeren.

Hoewel informatie nu op structurele wijze door middel van de informatiekaart met de bestuurlijke overheden kan worden gedeeld, blijven vele burgemeesters ontevreden over hun informatiepositie. Vooral het feit dat zij nog vaak geen informatie van de gerechtelijke autoriteiten bekomen, geeft aanleiding tot kritiek. Deze toestand is nu wel verbeterd en de onderzoekscommissie neemt akte van het feit dat steeds meer magistraten en ook het federaal parket meer openstaan voor het delen van informatie met de burgemeesters<sup>19</sup>.

De bestuurlijke overheid heeft toegang tot open en half open bronnen en kan ook de zoekfunctie van de Kruispuntbank Ondernemingen (*public search*) gebruiken.

Ook eigen stedelijke/gemeentelijke/intergemeentelijke diensten zijn mogelijke bronnen van informatie.

15. De informatieuitwisseling tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke overheden blijft aanleiding gegeven tot heel wat discussie. De bestuurlijke overheden zijn vragende partij om meer informatie te verkrijgen.

Het principe van het geheim van het onderzoek heeft onmiskenbaar zijn belang in het opsporings- of gerechtelijke onderzoek, maar een volledig afschermen van de informatie kan het goed uitoefenen van bestuurlijke verantwoordelijkheden bezwaren of verhinderen. Dit vraagt een goede afweging van de belangen die hierbij

<sup>19</sup> Hoorzitting met de heer Johan Delmulle, procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel, 28 september 2016.

sur les enseignements à tirer en ce qui concerne l'approche administrative.

La radicalisation, l'extrémisme et le terrorisme sont, dans chaque commune, fortement déterminés par le contexte (par exemple à Vilvorde, Molenbeek, etc.) et la pression exercée par le groupe, certainement sur les jeunes qui sont ou ont été actifs dans le milieu criminel, est forte. Les premiers départs ont été considérés comme le fil directeur des évolutions que nous connaissons aujourd'hui.

Le repli sur une lecture fondamentaliste de l'Islam et une radicalisation rapide caractérisent l'évolution actuelle.

Le rôle et l'influence des prédicateurs de haine et des “recruteurs” sont demeurés importants.

14. Une bonne gestion de l'information s'avère nécessaire si l'on veut capter et identifier les signaux en temps utile.

Bien que les informations puissent désormais être partagées avec les autorités administratives d'une façon structurelle grâce à la carte d'information, beaucoup de bourgmestres restent insatisfaits de leur position d'information. C'est surtout le fait que, souvent, ils n'obtiennent pas d'informations des autorités judiciaires qui alimente leurs critiques. Cette situation s'est améliorée et la commission d'enquête parlementaire prend acte du fait que de plus en plus de magistrats – et le parquet fédéral – sont davantage disposés à partager des informations avec les bourgmestres.<sup>19</sup>

Les autorités administratives ont accès à des sources ouvertes et mi-ouvertes et peuvent également utiliser la fonction de recherche de la Banque-carrefour des entreprises (*public search*).

Les services urbains/communaux/intercommunaux sont également des sources d'informations potentielles.

15. La question de l'échange d'informations entre les autorités judiciaires et les autorités administratives demeure très controversée. Les autorités administratives souhaitent obtenir plus d'informations.

Le principe du secret de l'instruction revêt une importance indéniable dans le cadre de l'information ou de l'instruction judiciaire. Cependant, l'isolement complet des informations peut entraver ou empêcher le bon exercice des responsabilités administratives. Il convient de soupeser adéquatement les intérêts des uns et des

<sup>19</sup> Audition de M. Johan Delmulle, procureur général à la cour d'appel de Bruxelles, 28 septembre 2016.

een rol spelen. Een nieuw evenwicht dat met beide verzuhtingen rekening houdt, dient te worden gevonden.

Ook rijzen in de praktijk problemen omdat niet alle deelnemers aan de vergaderingen beschikken over de nodige veiligheidsmachtiging. Sommige burgemeesters zijn voorstander van het zelf verwerven van een veiligheidsmachtiging, anderen staan daar weigerachtig tegenover en vinden het voldoende dat in elke politiezone minstens één officier die machtiging heeft.

16. Eerst en vooral, moet men er voor zorgen dat mensen niet worden verleid door een totalitaire ideologie.

Volgens de burgemeesters bestaat de kunst erin om harten en hoofden te winnen of te behouden van mensen die hier leven, kiezen voor onze samenleving en die ook niet afwijzen. Ook moeten er stappen worden gezet voor inclusief burgerschap om de “wij” tegenover de “zij” cultuur te vermijden of te beïnvloeden.

Gettovorming moet kost wat kost worden vermeden.

Ten tweede, moeten de personeelsleden van de lokale besturen en overheden opgeleid worden zodat ze een reeks van aanwijzingen van radicalisme kunnen signaleren. “Best practices” die gangbaar zijn in andere landen kunnen hier nuttig zijn.

17. De gehoorde burgemeesters beseffen in grote mate hun essentiële verantwoordelijkheid bij de ordehandhaving, door het al dan niet toestaan van manifestaties en het nemen van de gepaste maatregelen. Zij klaagden wel over het gebrek aan informatie bij het waarnemen van deze bevoegdheden.<sup>20</sup> De in de onderzoekscommissie op 15 februari 2017 gehoorde burgemeesters waren overtuigd van het feit dat het lokale bestuur misschien wel de belangrijkste schakel is in de strijd tegen de radicalisering.

Gelet op hun verantwoordelijkheden en om deze functie naar behoren uit te oefenen, missen zij vaak de nodige informatie. In die gemeenten waar een LVC werd ingericht, verloopt de informatiedoorstroming nu beter.

18. De verantwoordelijke op lokaal niveau is de burgemeester, hierin bijgestaan door zijn schepenen en de gemeentelijke diensten. Alhoewel in een groeiend aantal gemeenten bestuurlijk handhaven sterker wordt

<sup>20</sup> Voorbeelden: de burgemeester van Verviers die n.a.v. de arrestatie van een aantal daders van terroristische misdrijven van de pers moest vernemen dat een grote politie operatie op haar grondgebied aan de gang was, de burgemeester van Brussel die vuurwerk moest afgelasten maar geen enkele informatie kreeg wat hiertoe de aanleiding was.

autres. Il conviendra de trouver un nouvel équilibre qui tiendra compte des aspirations des uns et des autres.

En pratique, certains problèmes sont dus au fait que toutes les personnes qui assistent aux réunions ne disposent pas de l’habilitation de sécurité nécessaire. Certains bourgmestres souhaitent obtenir cette habilitation tandis que d’autres n’y sont pas favorables et estiment qu’il est suffisant qu’un officier au moins dispose de cette habilitation dans chaque zone de police.

16. Premièrement, il faut veiller à ce que les gens ne soient pas séduits par une idéologie totalitaire.

Selon les bourgmestres, tout l’art est de gagner ou de conserver les esprits et les cœurs des gens qui vivent ici, qui font le choix de notre société et qui ne la rejettent pas. Des démarches en faveur de la citoyenneté inclusive doivent également être entreprises afin de prévenir ou d’influencer la culture du “nous” contre “eux”. La ghettoïsation doit être évitée à tout prix.

Deuxièmement, les membres du personnel des administrations et des autorités locales doivent être formés afin qu’ils soient en mesure de signaler certains indices de radicalisation. Les “bonnes pratiques” courantes dans d’autres pays pourraient se révéler utiles à cet égard.

17. Les bourgmestres entendus ont dans une large mesure conscience de leur responsabilité essentielle dans le maintien de l’ordre, en autorisant ou non des manifestations et en prenant les mesures appropriées. Ils ont regretté le manque d’informations lorsqu’il leur incombe d’exercer ces compétences.<sup>20</sup> Les bourgmestres entendus par la commission d’enquête le 15 février 2017 estiment que le pouvoir local est peut-être le maillon le plus important dans la lutte contre la radicalisation.

Eu égard aux responsabilités qu’ils assument, il leur manque souvent les informations nécessaires pour exercer cette fonction convenablement. L’échange d’informations est plus efficace dans les communes dans lesquelles une CSIL a été créée.

18. Le responsable au niveau local est le bourgmestre, assisté par ses échevins et par les services communaux. Bien que la mise en œuvre de l’approche administrative soit renforcée dans un nombre croissant

<sup>20</sup> Exemples: la bourgmestre de Verviers, qui a dû apprendre par la presse à la suite de l’arrestation de plusieurs auteurs d’infractions terroristes qu’une vaste opération policière était en cours sur son territoire; le bourgmestre de Bruxelles, qui a dû annuler un feu d’artifice sans être informé de la cause de cette mesure.

geïmplementeerd, kan er niet worden gesproken van een veralgemeende cultuur van bestuurlijk handhaven<sup>21</sup>.

19. Worden als succesfactoren gecatalogeerd: de informatiepositie van de lokale diensten, de diversiteit bij de politie (het begrijpen van taal en cultuur), een goede wijkwerking, een werkzame nabijheidspolitie, een vlotte samenwerking tussen de federale en de lokale politie, een integrale aanpak in samenwerking met het onderwijs en ook met andere diensten (in het bijzonder de OCMW's) van de gemeente en met personen die invloed kunnen hebben op het proces van radicalisering. Het OCAM, de LTF en het LIVC worden als positief ervaren ter ondersteuning van een verbeterde lokale werking.

20. Sommige burgemeesters kloegen tijdens de hoorzittingen over een tekort aan middelen en een onaangepaste wetgeving.

Een greep uit de gehoorde klachten:

- het beroepsgeheim;
- het gebrek aan informatie;
- een te verbeteren bovenlokale samenwerking;
- het nog altijd discrimineren van moslims en een onvoldoende toezicht op sommige (niet-geregistreerde) moskeeën;
- het moeizaam overbruggen van het overdreven scheiden van gerechtelijke en bestuurlijke informatie;
- het gebrek aan vertrouwen tussen de diensten en de bevolking;
- de onduidelijkheid over wat “aanklampend”optreden inhoudt;
- het te weinig lering trekken uit beste praktijken (ook vanuit het Kanaalplan);
- het vaak niet tijdig nemen van aansluitende en gepaste (ook gerechtelijke) maatregelen (met bijzondere aandacht voor de jeugdbescherming);
- het niet wegwerken van statutaire problemen (politie, staatsveiligheid);

<sup>21</sup> B. De Ruyver, (coördinator), Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdadfenomenen, Een leidraad, IRCP, 2017.

de communes, on ne peut parler d'une culture généralisée de l'approche administrative<sup>21</sup>.

19. Sont catalogués comme des facteurs de succès: la position d'information des services locaux, la diversité au sein de la police (compréhension de la langue et de la culture), un bon travail de quartier, une police de proximité active, une bonne coopération entre les polices fédérale et locale, une approche intégrale en matière de coopération avec l'enseignement ainsi que les autres services (en particulier les CPAS) de la commune ainsi qu'avec les personnes qui peuvent avoir une influence sur le processus de radicalisation. L'OCAM, la TFL et la CSIL sont ressentis comme positifs en soutien d'un fonctionnement local amélioré.

20. Certains bourgmestres se sont plaints lors des auditions d'un manque de moyens et d'une législation inadéquate.

Ont notamment été évoqués à cet égard:

- le secret professionnel;
- le manque d'informations;
- une coopération *supralocale* à améliorer;
- la subsistance de discriminations envers les musulmans et un contrôle insuffisant de certaines mosquées (non enregistrées);
- la difficulté de remédier au problème de la séparation excessive des informations administratives et des informations judiciaires;
- le manque de confiance entre les services et la population;
- le flou quant à la signification de “l'action continue”;
- le trop peu d'enseignements tirés des bonnes pratiques (également du Plan Canal);
- la prise souvent tardive de mesures (y compris judiciaires) subséquentes appropriées (avec une attention particulière pour la protection de la jeunesse);
- le fait qu'il n'ait pas été remédié à certains problèmes statutaires (police, sûreté de l'État);

<sup>21</sup> B. De Ruyver (coordinateur), Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdadfenomenen, Een leidraad, IRCP, 2017.

— het onvoldoende bouwen aan een alternatieve *storytelling* (*counter-narrative*).

21. De gehoorde burgemeesters hebben ook gepleit voor meer samenhang die kadert in een structurele en meer duurzame overheidsondersteuning (preventiecontracten, radicaliseringsambtenaren, gegarandeerde meer-jaren financiële ondersteuning vanuit Binnenlandse Zaken, ...).

Ook het van elkaar leren tussen de administratieve overheden onderling kan veel beter.

22. In het bijzonder bleek dat de indeling in categorieën FTF's niet meer aangepast is aan de huidige noden (*supra*, IV.), zeker nu er bijna geen vertrekkers meer zijn. Meer aandacht moet gaan naar mensen die nog in een premature fase zitten, mensen die een probleem hebben met identiteitsvorming.

Ook gaat er heel veel capaciteit naar bescherming en naar beveiliging en dit, wegens het ontberen van een echte reserve, ten nadele vaak van de lokale en wijkgerichte werking (zie ook de aanbevelingen bij hoofdstuk IV).

23. Alhoewel de middelen hiervoor niet altijd, zoals in het buitenland, aanwezig zijn, ligt de nadruk van het bestuurlijk optreden op preventie en waar nodig op "disruptie". De actuele mogelijkheden moeten goed/beter worden aangewend, maar ook daar is er nood aan vernieuwing en verdieping.

Multidisciplinair samen werken (met inzet van het arbeidsauditoraat) en overleg dient ondersteund en verder ontwikkeld te worden.

#### VIII.4. De bestuurlijke politie

##### VIII.4.1. De werking van de bestuurlijke politie<sup>22</sup>

###### VIII.4.1.1. Algemeen

24. De eerste vraag is wat we verstaan onder bestuurlijke politie. Volgens P. Pieters is de bestuurlijke politie het geheel van regels om de openbare orde in het land te behouden en desgevallend te herstellen en die aan welbepaalde bestuurlijke overheden de macht geeft om daartoe, desnoods met aanwending van dwangmiddelen, beperkingen op te leggen aan de uitoefening van de individuele rechten en vrijheden van de rechtsonderhorigen<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Zie organogram in hoofdstuk VI.2.1.

<sup>23</sup> Vigiles, Tijdschrift voor politierecht, nr 2006/3, p. 87 e.v.

— l'élaboration insuffisante d'un *storytelling* alternatif (contre-propagande).

21. Les bourgmestres entendus ont également plaidé pour une plus grande cohérence s'inscrivant dans un soutien structurel et plus durable des autorités (contrats de prévention, fonctionnaires en prévention de la radicalisation, soutien financier pluriannuel garanti de l'Intérieur, ...).

L'apprentissage mutuel entre les diverses autorités administratives peut aussi être amélioré sensiblement.

22. Il s'est tout particulièrement avéré que la catégorisation des FTF n'est plus adaptée aux besoins actuels (*supra*, IV.), à coup sûr aujourd'hui qu'il n'y a pratiquement plus de candidats au départ. Une plus grande attention doit être portée sur les personnes qui sont encore dans une phase de prématurité, sur les personnes qui ont un problème de formation de leur identité.

De même, une très grande capacité est consacrée à la protection et à la sécurisation et ce, faute d'une véritable réserve, au détriment souvent du travail local et de quartier (cf. aussi les recommandations du chapitre IV).

23. Bien que les moyens ne soient pas, comme à l'étranger, toujours disponibles, l'action administrative est axée sur la prévention et, là où c'est nécessaire, sur la "disruption". Les possibilités actuelles doivent être mieux utilisées, mais là aussi renouvellement et approfondissement sont nécessaires.

Il convient de soutenir et de développer plus avant la collaboration multidisciplinaire (en faisant appel à l'auditorat du travail).

#### VIII.4. La police administrative

##### VIII.4.1. Le fonctionnement de la police administrative<sup>22</sup>

###### VIII.4.1.1. Généralités

24. La première question est de savoir ce qu'il faut entendre par police administrative. Selon P. Pieters, la police administrative est l'ensemble des règles qui permettent de maintenir l'ordre public dans le pays et, le cas échéant, de le rétablir et qui habilent des autorités administratives déterminées à imposer, à cet effet, des restrictions à l'exercice des droits et des libertés individuels des justiciables, si nécessaire en recourant à des mesures coercitives<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Voir organigramme au chapitre VI.2.1.

<sup>23</sup> Vigiles, Tijdschrift voor politierecht, nr 2006/3, p. 87 e.v.

Uit de omschrijvingen van “bestuurlijke” of “administratieve politie” kunnen we zeggen dat het gaat om handelingen van de bestuurlijke overheden waarbij beperkingen op de beleving van de grondrechten van de burger kunnen worden opgelegd.

Zowel de lokale als de federale politie spelen op basis van artikel 14 van de wet op het politieambt (WPA) een essentiële rol bij het uitoefenen van de bestuurlijke politie en dit omvat zowel het voorkomen van misdrijven, het vroegtijdig identificeren van verontrustende radicaliseringsprocessen, als het beschermen van de bevolking.

25. Volgens de omzendbrief GPI 78 van 31 januari 2014 mag de geïntegreerde politie geen genoegen nemen met een louter reactieve, gerechtelijke benadering van gewelddadige radicalisering als mogelijke voorbode van terrorisme. Evenveel aandacht moet uitgaan naar een actieve participatie in een preventieve benadering onder leiding van de (bestuurlijke) overheden en in samenwerking met partners uit onder meer het middenveld. Deze samenwerking dient te worden ontwikkeld in de geest van het preventieprogramma van gewelddadige radicalisering van 16 april 2013 dat door de FOD Binnenlandse Zaken werd uitgewerkt.

Dit programma clustert een aantal acties in vier pijlers en is een vertaling van de EU strategie (strategie die heel recent geactualiseerd werd<sup>24</sup>) en van het Europese actieplan ter bestrijding van terrorisme en omvat:

— het voorkomen, zijnde een aantal acties die er op gericht zijn te voorkomen dat personen te ver doorschieten in hun radicaliseringsproces<sup>25</sup> waardoor zij openstaan voor het plegen van daden die een gevaar betekenen voor de openbare orde en veiligheid, alsook “deradicaliseringsacties” (“*desengagement*” is te verkiezen, zie *supra* II);

— het verstoren (‘disruption’), zijnde het beogen van het verhinderen van structuren, groeperingen en individuele personen om zich materieel voor te bereiden op het uitvoeren van terroristische misdrijven en andere inbeuken op de openbare orde en het uitvoeren van misdrijven;

— het beveiligen, zijnde een bundeling van de acties die tot doel hebben om de mogelijke doelwitten en slachtoffers van potentiële terroristische daden te bewaken of te beschermen;

<sup>24</sup> Richtlijn (EG) nr. 2580/2017 van 28 januari 2017.

<sup>25</sup> Zie project COPPRA.

On peut déduire des définitions de la “police administrative” qu’il s’agit d’actes des autorités administratives permettant d’imposer des restrictions à l’exercice des droits fondamentaux du citoyen.

Conformément à l’article 14 de la loi sur la fonction de police (LFP), tant la police locale que la police fédérale jouent un rôle essentiel dans l’exercice des missions de police administrative, qui comprennent tant la prévention des infractions et l’identification précoce des processus de radicalisation inquiétants que la protection de la population.

25. Conformément à la circulaire GPI 78 du 31 janvier 2014, la police intégrée ne peut se contenter purement d’une approche réactive, judiciaire de la radicalisation violente comme signe avant-coureur possible de terrorisme. L’attention doit tout autant se porter sur une participation active dans une approche préventive sous la direction des autorités (administratives) et en collaboration avec les partenaires issus, entre autres, de la société civile. Cette collaboration doit être développée dans l’esprit du programme de prévention de la radicalisation violente du 16 avril 2013 élaborée par le SPF Intérieur.

Ce programme réunit un nombre d’actions en quatre piliers et constitue notamment une traduction de la stratégie de l’UE (qui a été actualisée très récemment<sup>24</sup>) et du plan d’action européen de lutte contre le terrorisme et comprend:

— la prévention, c’est-à-dire des mesures visant à empêcher des personnes de trop progresser dans leur processus de radicalisation<sup>25</sup> au cours duquel elles sont ouvertes à l’exécution d’actes représentant un danger pour la tranquillité et la sécurité publiques; il comprend aussi des actions qui ont pour but de déradicaliser ces personnes (désengagement est préférable, voir *supra* II);

— la déstabilisation (“disruption”), visant à empêcher des structures, groupements et individus de se préparer matériellement à l’exécution d’infractions terroristes et autres infractions à l’ordre public et l’exécution des délits;

— la “protection” comprend toutes les actions visant à veiller sur les cibles et victimes possibles d’actes terroristes potentiels et de les protéger;

<sup>24</sup> Directive (CE) n° 2580/2017 du 28 janvier 2017.

<sup>25</sup> Voir le projet COPPRA.

— het reageren, zijnde de acties die de politie, in samenwerking met andere diensten, moet voorbereiden om naar aanleiding van een terroristisch incident adequaat te kunnen tussenkomen om de gevolgen voor de gemeenschap te beperken en het normale leven zo vlug als mogelijk te herstellen.

26. De parlementaire onderzoekscommissie stelt vast dat er inzake het bestuurlijk optreden, naast de bij wet bepaalde bevoegdheden van de autoriteiten (gemeente, provincie, federaal) en behalve in crisissituaties, geen bijzondere fora werden ingericht om de algemene coördinatie te verzekeren.

De parlementaire onderzoekscommissie is van mening dat er, zonder te raken aan de bevoegdheden die door de gerechtelijke autoriteiten en op arrondissementeel niveau (LTF, lokale politieraad) worden uitgeoefend, er nood is aan een betere afstemming en coördinatie van het bestuurlijke optreden op federaal niveau.

In het verlengde van de aanbevelingen in hoofdstuk III, kunnen het Coördinatiecomité voor Inlichting en Veiligheid<sup>26</sup> en de te hervormen NTF, de efficiënte samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bevorderen en de gecoördineerde uitvoering van de beslissingen onder het gezag van de NVR kan verzekeren.

#### VIII.4.1.2. Enkele bijzondere beleidsinitiatieven

27. De bestuurlijke politie maakt het voorwerp uit van vele voor en na 22 maart 2016 genomen beleidsbeslissingen (*supra*, II.).

#### 28. Handleiding

In juni 2016 werd een (vertrouwelijke) handleiding verspreid i.v.m. de bestuurlijke aanpak gerechtelijke dossiers.

#### 29. Optimalisatie van de politiediensten

De optimalisatie in 2014 van de geïntegreerde politie, betrof vooral de federale politie en had minder impact op de lokale politie.

#### 30. Capaciteit

De politie was het voorwerp van besparingen die vooral de federale politie hebben getroffen, wat tot aanzienlijke deficits leidde. De onderzoekscommissie stelt ook vast dat, mede ingevolge statutaire problemen die

<sup>26</sup> In uitvoering van art. 9.3° en 4° van het koninklijk besluit van 2 juni 2015.

— la “réaction” comprend les actions que la police, en collaboration avec d’autres services, doit préparer pour intervenir de manière adéquate en cas d’incident terroriste afin de réduire les conséquences pour la communauté et de restaurer la vie normale le plus rapidement possible.

26. La commission d’enquête parlementaire constate qu’en matière d’action administrative, à côté des compétences confiées par la loi aux autorités (communales, provinciales et fédérales) et hormis les situations de crise, aucun organe spécial n’a été créé en vue d’assurer la coordination générale.

La commission d’enquête parlementaire estime que, sans porter atteinte aux compétences exercées par les autorités judiciaires et au niveau de l’arrondissement (TFL, conseil de police local), il est nécessaire de mieux coordonner l’action administrative au niveau fédéral.

Dans le prolongement des recommandations formulées au chapitre III, le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité<sup>26</sup> et la TFN, qui doit être réformée, peuvent promouvoir la collaboration efficace et l’échange d’information entre les services de renseignement et de sécurité et garantir l’exécution coordonnée des décisions sous l’autorité du Conseil national de sécurité.

#### VIII.4.1.2. Quelques initiatives spécifiques

27. La police administrative a fait l’objet de nombreuses mesures prises avant et après le 22 mars 2016 (*supra*, II).

#### 28. Manuel

En juin 2016, un manuel (confidentiel) relatif à l’approche administrative des dossiers judiciaires a été distribué.

#### 29. Optimisation des services de police

L’optimisation de la police intégrée qui a eu lieu en 2014 portait principalement sur la police fédérale et a eu moins de répercussions sur la police locale.

#### 30. Capacité

La police a fait l’objet d’économies qui ont principalement touché la police fédérale, ce qui a entraîné des deficits considérables. La commission d’enquête constate également que la gestion des deficits n’est pas

<sup>26</sup> En exécution de l’art. 9, 3° et 4°, de l’arrêté royal du 2 juin 2015.

vaak mobiliteit en flexibiliteit in de weg staan, er sprake is van een onvoldoende evenwichtig deficit beheer, waardoor besparingen ofwel (te) lineair worden doorgevoerd, ofwel te weinig rekening houden met die diensten die instaan voor de prioritaire opdrachten<sup>27</sup>.

De laatste jaren werden budgettaire inspanningen gedaan om in deze situatie te verbetering te brengen, zowel wat de gerechtelijke als de bestuurlijke politie betreft.

Wat de bijkomende werkings- en investeringskredieten betreft, kan worden vastgesteld dat de nadruk vooral ligt op terrorismebestrijding.

Ook werden initiatieven genomen wat het aanwervingsproces van de politie betreft, zoals een proefproject voor lokale werving door de politie Antwerpen en het optimaliseren en eventueel uitbesteden van bepaalde aspecten van de selectieprocedures.

### 31. IRU (*supra*, II.1.2)

Binnen de federale gerechtelijke politie werd een *Internet Referral Unit* opgericht, die is samengesteld uit een aantal personeelsleden die zich onder andere specifiek bezighouden met het detecteren van schadelijke extremistische inhoud op het internet en het verwijderen ervan. De Belgische IRU werkt hiervoor rechtstreeks samen met de Belgische en de grote buitenlandse internetproviders, de IRU van Europol en de IRU's van andere Europese lidstaten. Deze nieuwe cel was op 1 januari 2016 operationeel.

### 32. ANPR (*supra*, IV. 2.2.2)<sup>28</sup>

De ANPR systemen zullen zowel op het vlak van verkeersveiligheid als op het vlak van de aanpak van criminaliteit (en dus ook wat terrorisme betreft) een belangrijke bijdrage leveren inzake de aanpak van bepaalde fenomenen. Nu wordt er gekeken naar een versnelde uitrol van het federaal netwerk en om een connectie tussen de verschillende zones en met de federale politie te realiseren.

assez équilibrée, en raison notamment de problèmes statutaires qui freinent souvent la mobilité et la flexibilité. Il s'ensuit que soit les économies sont réalisées de façon (trop) linéaire, soit il n'est pas suffisamment tenu compte des services chargés des missions prioritaires.<sup>27</sup>

Des efforts budgétaires ont été consentis au cours des dernières années afin d'améliorer cette situation, tant en ce qui concerne la police judiciaire qu'en ce qui concerne la police administrative.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement et d'investissement supplémentaires, on constate que l'accent porte surtout sur la lutte contre le terrorisme.

Des initiatives ont également été prises au niveau du processus de recrutement de la police, telles qu'un projet-pilote de recrutement local lancé par la police d'Anvers et l'optimisation et l'externalisation éventuelle de certains aspects des procédures de sélection.

### 31. IRU (*supra*, II.1.2)

Une *Internet Referral Unit* a été créée au sein de la police judiciaire fédérale. Elle se compose de membres du personnel qui s'occupent, notamment et spécifiquement, de la détection de contenus extrémistes nocifs sur internet en vue de les supprimer par la suite. Pour ce faire, l'IRU belge collabore directement avec les grands fournisseurs d'accès à l'internet belges et étrangers, l'IRU d'Europol et les IRU des autres États membres de l'Union européenne. Cette nouvelle cellule est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### 32. ANPR (*supra*, IV. 2.2.2)<sup>28</sup>

Les systèmes ANPR fourniront une contribution importante à la lutte contre certains phénomènes, tant sur le plan de la sécurité routière que sur le plan de la lutte contre la criminalité (et donc également en ce qui concerne le terrorisme). On examine actuellement la possibilité de déployer le réseau fédéral de façon accélérée et de réaliser une connexion entre les différentes zones et avec la police fédérale.

<sup>27</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie van 24 oktober 2016.

<sup>28</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen, 19 december 2016.

<sup>27</sup> Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016.

<sup>28</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016.

## VIII.4.2. De bestuurlijke informatiehuishouding

### VIII.4.2.1. Algemeen

33. Er wordt traditioneel een onderscheid gemaakt tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke politie en dus ook van de bijhorende informatie (*supra*, IV. en VI.) voor elk van die functies.

De wet op het politieambt heeft dit onderscheid structureel verankerd in de opdrachten van bestuurlijke politie en de opdrachten van gerechtelijke politie (zie de artikelen 14 en 15 WPA).

34. Boek 2<sup>29</sup> van de MFO-3<sup>30</sup> behandelt de bestuurlijke informatiehuishouding.

Deze MFO-3 hanteert een (te) enge interpretatie van het toepassingsveld van de bestuurlijke politie, zijnde het beheer van gebeurtenissen en de simultane bescherming van personen, goederen en instellingen.

In de ministeriële omzendbrief PLP 37<sup>31</sup> worden in het kader van informatiestromen met betrekking tot terrorisme enkel vragen opgesomd waarop in de lokale actieplannen, op basis van het toenmalige NVP 2004-2007 een antwoord zou moeten komen. Dit betreft het intern, in de lokale politiekorpsen, onder het gezag van de burgemeester of van de voorzitter van het politiecollege, laten opnemen van een actieplan<sup>32</sup> om een optimale inwinning, doorstroming en lokale exploitatie van de bestuurlijke infolux te garanderen.

De ministeriële omzendbrief GPI 75<sup>33</sup> is een gemeenschappelijke richtlijn van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken betreffende de door de politiediensten na te leven procedureregels in het kader van de

<sup>29</sup> Is nog steeds een (overgangs)reglement gebleven.

<sup>30</sup> Gemeenschappelijke richtlijn MFO-3 van 14 juni 2002 van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken betreffende het informatiebeheer inzake de gerechtelijke en bestuurlijke politie, *B.S.* 18 juni 2002.

<sup>31</sup> Ministeriële omzendbrief PLP 37 van 20 december 2004 betreffende de samenwerking en het uitwisselen van inlichtingen met betrekking tot het fenomeen terrorisme en extremisme, *B.S.* 25 januari 2005.

<sup>32</sup> Dit omvat de volgende vragen: wie levert de informatie aan? Welke informatie wordt ingezameld/ingewonnen? Op welke wijze gebeurt dit (actief/passief)? Wanneer gebeurt dit? Aan wie wordt de informatie aangeleverd? Welke hulpmiddelen (technologisch en materieel) worden hiertoe aangewend? Met wie wordt hiervoor samengewerkt?

<sup>33</sup> Ministeriële omzendbrief GPI 75 van 15 oktober 2013. – Gemeenschappelijke richtlijn van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken betreffende de door de politiediensten na te leven procedureregels in het kader van de onrechtstreekse toegang tot de persoonsgegevens die zij in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie verwerken in de algemene nationale gegevensbank, *B.S.* van 19 december 2013 en erratum *B.S.* van 8 januari 2014.

## VIII.4.2. Gestion de l'information administrative

### VIII.4.2.1. Généralités

33. Une distinction est traditionnellement établie entre la police judiciaire et la police administrative, et donc aussi entre les informations respectives de ces deux fonctions (*supra*, IV et VI).

La loi sur la fonction de police a structurellement inscrit cette distinction dans les missions de la police administrative et de la police judiciaire (articles 14 et 15 de la LFP).

34. Le Livre 2<sup>29</sup> de la MFO-3<sup>30</sup> porte sur la gestion de l'information administrative.

La MFO-3 interprète (trop) étroitement le champ d'application de la police administrative, à savoir la gestion des événements et la protection simultanée des personnes, des biens et des institutions.

La circulaire ministérielle PLP 37<sup>31</sup> n'énumère, dans le cadre des flux d'informations concernant le terrorisme, que des questions auxquelles il convenait de répondre, dans les plans d'action locaux, sur la base de l'ancien PNS 2004-2007. Il s'agit de l'inscription interne, dans les corps de la police locale, sous l'autorité du bourgmestre ou du président du collège de police, d'un plan d'action<sup>32</sup> afin de garantir un recueil et un flux optimal ainsi qu'une exploitation locale du flux d'informations administratives.

La circulaire ministérielle GPI 75<sup>33</sup> est une directive commune des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative aux règles de procédure à suivre par les services de police dans le cadre de l'accès indirect aux

<sup>29</sup> Il s'agit encore d'un règlement (transitoire).

<sup>30</sup> Directive commune MFO-3 du 14 juin 2002 des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative, *Moniteur belge*, 18 juin 2002.

<sup>31</sup> Circulaire ministérielle PLP 37 du 20 décembre 2004 relative à la coopération et l'échange d'information relative au phénomène de terrorisme et d'extrémisme, *Moniteur belge* du 25 janvier 2005.

<sup>32</sup> Il inclut les questions suivantes: Qui fournit l'information? Quelles informations sont rassemblées/recueillies? Comment cela se passe-t-il (activement et passivement)? Quand cela se passe-t-il? À qui cette information est-elle transmise? Quels moyens (technologiques et matériels) sont utilisés à cet effet? Avec qui collabore-t-on?

<sup>33</sup> Circulaire ministérielle GPI 75 du 15 octobre 2013. – Directive commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative aux règles de procédure à suivre par les services de police dans le cadre de l'accès indirect aux données à caractère personnel qu'ils traitent dans la banque de données nationale générale dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire et de police administrative, *Moniteur belge* du 19 décembre 2013 et erratum publié au *Moniteur belge* du 8 janvier 2014.



onrechtstreekse toegang tot de persoonsgegevens die zij in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie verwerken in de ANG.

De parlementaire onderzoekscommissie stelt vast dat deze richtlijnen niet werd geactualiseerd en dat er een aantal (ministeriele) besluiten en richtlijnen nooit werden genomen.

35. Een interne nota van 31 juli 2003 van de algemene directie van bestuurlijke politie bevat een aantal principes en richtlijnen met betrekking tot de rol van diverse diensten op het gebied van de bestuurlijke informatiehuishouding, voornamelijk het AIK en de Coördinatie- en Steundirectie (CSD).

36. De gescheiden leefwereld tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke informatie wordt nog versterkt door de huidige onmogelijkheid – behalve op het niveau van de AIK – om beide informatiestromen te kruisen. In de praktijk is het onderscheid tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke informatie dikwijls flinterdun en afhankelijk van het gebruik dat van de informatie wordt gemaakt, het zogenaamde finaliteitsbeginsel dus.

De grijze zone tussen de twee leefwerelden is groot.

Het is vaak moeilijk voor de politiemensen op het terrein (lokale politie, federale gerechtelijke en bestuurlijke politiediensten) om dit onderscheid bij het opstellen van een formulier te maken.

Nochtans bepaalt deze keuze zonder enige flexibiliteit het te volgen circuit en de bestemmingen van deze informatie.

Vandaar dat het idee werd geopperd om zowel de gerechtelijke als de bestuurlijk informatie gewoon als politie informatie te benoemen en het onderscheid bestuurlijk/gerechtelijk maar te hanteren bij het nadien doorsturen van de informatie naar de gebruikers ervan.

Een voorbeeld is het na heel wat discussie invoeren van PNR-gegevens (*supra*, II.1.2.) en de vraag is open of dit nu bestuurlijke, dan wel gerechtelijke informatie betreft. Veel hangt uiteraard af van wie de bestemming is van deze informatie en wat de finaliteit is van het uiteindelijk gebruik ervan.

De onderzoekscommissie wijst er evenwel op dat, als men verder kijkt dan de tegenstelling tussen

données à caractère personnel qu'ils traitent dans la banque de données nationale générale dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire et de police administrative.

La commission d'enquête parlementaire constate que cette directive n'a pas été actualisée et que certains arrêtés (ministériels) et certaines directives n'ont jamais été pris.

35. Une note interne de la direction générale de la police administrative du 31 juillet 2003 établit une série de principes et de directives concernant le rôle de plusieurs services dans la gestion de l'information administrative. Il s'agit surtout du carrefour d'information d'arrondissement (CIA) et de la direction de coordination et d'appui (DCA).

36. La séparation entre les informations judiciaires et les informations administratives est encore renforcée par l'impossibilité actuelle – sauf au niveau du CIA – de croiser ces deux flux d'informations. En pratique, la distinction entre les informations judiciaires et les informations administratives est souvent très mince et dépend de l'usage qui est fait desdites informations, c'est-à-dire du "principe de finalité", en d'autres termes.

La zone grise entre ces deux types d'informations est grande.

Il est souvent difficile, pour les policiers présents sur le terrain (police locale, services fédéraux de la police judiciaire et administrative) de faire cette distinction lors de l'établissement d'un formulaire.

Or, ce choix détermine, sans aucune flexibilité, la marche à suivre et les destinataires des informations.

C'est pourquoi il a été proposé de qualifier les informations judiciaires et administratives d'informations policières et de ne plus appliquer la distinction entre les informations administratives/judiciaires que lors de la transmission des informations, à un stade ultérieur, à leurs utilisateurs.

Un exemple concerne l'introduction des données PNR (*supra*, II.1.2.), après un long débat. La question de savoir s'il s'agit d'informations administratives ou judiciaires reste ouverte et la réponse à cette question dépendra naturellement, dans une large mesure, de l'identité de leur destinataire et de la finalité de leur usage en définitive.

La commission indique cependant que, si l'on dépasse l'opposition entre informations administratives et

gerechtelijke en administratieve gegevens, het er vooral op zal aankomen te voorzien in de passende “filters” opdat de regeling alle waarborgen biedt die in een democratie vereist zijn. De toegang tot de informatie moet goed zijn geregeld, verschillen naargelang van het gebruik van die informatie en selectief zijn beschermd.

37. De bestuurlijke informatiehuishouding wordt niet alleen gestoeld op de politiewetten, maar ook andere wetten moeten gerespecteerd worden.

Voorbeeld is de wet van 10 augustus 2015 betreffende de toegang tot het grondgebied, waarin gestipuleerd wordt dat rekening moet gehouden worden met de dreiging en dit heeft uiteraard implicaties op het vlak van de gerechtelijke en de bestuurlijke informatiehuishouding.

Een ander voorbeeld is de regelgeving i.v.m. de controle van asielaanvragers, de afgifte en eventueel intrekken van reisdocumenten (zie respectieve wetgeving *supra*, II.).

Het koninklijk besluit van 19 februari 2016<sup>34</sup> betreffende de beveiliging van het spoorvervoer illustreert bovendien de nood aan meer duidelijkheid op basis van welke informatie en voorwaarden dit moet (zou moeten) gerealiseerd worden.

Het in kaart brengen van individuen en groepen is ook onderdeel van het Plan R dat het reduceren van hun impact op het radicaliseren beoogt. De werkgroep preventie is trouwens het meest relevant in het kader van dit hoofdstuk.

38. Binnen het kader van de informatiehuishouding is er in de WPA, naast de burgemeester, sprake van de “politieoverheid”. In de zin van de WPA wordt als politieoverheid verstaan “de overheid door of krachtens de wet aangewezen om juridische politiematregelen uit te voeren of door de politiediensten te doen uitvoeren”<sup>35</sup>.

Er mag worden aangenomen dat de burgemeester als een politieoverheid kan worden beschouwd. Hij is belast met de handhaving van de openbare orde en neemt daartoe de nodige politiematregelen.

Het is duidelijk dat het inzamelen en het verwerken van informatie, ingericht in toepassing van de MFO-3 van 14 juni 2002<sup>36</sup> (luik bestuurlijke politie) niet alleen een taak kan zijn van gespecialiseerde

<sup>34</sup> B.S. 07 april 2016.

<sup>35</sup> OVERKLEEF-VERBURG, “Daadkracht en bezinning: Veiligheid, bestuurlijke aanpak en samenwerkingsverbanden”, CDV 2007, 44-57.

<sup>36</sup> Door het uitblijven van de nodige uitvoeringsbesluiten werden de informatiestromen echter (voorlopig) geregeld door de richtlijnen van de omzendbrief MFO-3 van 14 juni 2002.

judiciaires, le grand enjeu sera de déterminer les filtres adéquats pour que le système présente les garanties démocratiques nécessaires. L'accès à l'information doit être bien réglé, différencié selon l'usage et protégé de manière sélective.

37. La gestion de l'information administrative ne se fonde pas seulement sur les lois relatives à la police. En effet, d'autres lois doivent également être observées.

Il s'agit, par exemple, de la loi du 10 août 2015 sur l'accès au territoire, qui dispose qu'il convient de tenir compte de la menace, et qui a naturellement des implications sur la gestion judiciaire et administrative des informations.

Un autre exemple concerne la réglementation sur le contrôle des demandeurs d'asile, la délivrance et le retrait éventuel des documents de voyage (cf. législation respective, *supra*, II).

L'arrêté royal du 19 février 2016<sup>34</sup> sur la protection des infrastructures ferroviaires souligne en outre la nécessité d'une plus grande clarté en ce qui concerne les informations et les conditions qu'il convient (conviendrait) de prendre en compte.

L'identification des individus et des groupes figure également parmi les éléments du Plan R visant à réduire leur impact sur la radicalisation. Le groupe de travail “prévention” est d'ailleurs le plus pertinent dans le cadre de ce chapitre.

38. En ce qui concerne la gestion de l'information, la LFP mentionne, outre le bourgmestre, “l'autorité de police”. Il s'agit, selon cette loi, de “l'autorité désignée par ou en vertu de la loi pour prendre des mesures de police juridiques, et pour exécuter des mesures de police ou les faire exécuter par les services de police”<sup>35</sup>.

Il est légitime de supposer que le bourgmestre peut être considéré comme une autorité de police. Il est en effet chargé du maintien de l'ordre public et prend les mesures de police nécessaires à cette fin.

Il est clair que la collecte et le traitement des informations, organisés en application de la directive MFO-3 du 14 juin 2002<sup>36</sup> (volet police administrative), ne peuvent pas être réservés aux services antiterroristes spécialisés

<sup>34</sup> *Moniteur belge* du 7 avril 2016.

<sup>35</sup> OVERKLEEF-VERBURG, “Daadkracht en bezinning: Veiligheid, bestuurlijke aanpak en samenwerkingsverbanden”, CDV 2007, 44-57.

<sup>36</sup> En l'absence des arrêtés d'exécution nécessaires, les flux d'informations ont toutefois été (provisoirement) organisés selon les directives de la circulaire MFO-3 du 14 juin 2002.

antiterrorismediënsten, maar ook van elke operationele eerstelijns entiteit van de geïntegreerde politie (interventie, wijkwerking, luchtvaart- en spoorwegpolitie, ...) en dit telkens naar aanleiding van het uitvoeren van de normale opdrachten en taken.

39. De entiteiten die het voorwerp zijn van de bestuurlijke informatiehuishouding zijn de gebeurtenis, de groepering, de personen en de plaatsen.

40. Politiegegevens kunnen onder voorwaarden ook worden uitgewisseld met openbare overheden. Zoals blijkt uit artikel 44/1 WPA kan politie-informatie aan politieoverheden worden meegedeeld.<sup>37</sup>

Ten eerste is de uitwisseling mogelijk indien de doorgifte wettelijk is vastgelegd.

Ten tweede kan dit maar wanneer de informatie onontbeerlijk is om zijn taak behoorlijk te kunnen uitoefenen, maar onder de bijkomende voorwaarde dat de verwerking van de verkregen informatie verenigbaar is met de oorspronkelijke verwerking (door de politie) en bovendien niet verboden is door de wet.

Deze voorwaarden gelden echter niet indien de doorgifte duidelijk de belangen van de betrokkene dient, of wanneer hij met de doorgifte heeft ingestemd of redelijk kan worden vermoed dat hij heeft ingestemd of de informatie noodzakelijk is om ernstig en onmiddellijk gevaar te voorkomen.

Concreet hoeft de doorgifte van politieke informatie niet onder alle omstandigheden expliciet te zijn vastgelegd in een wettelijke regeling. De toestemming van de betrokkene kan voldoende zijn om politieke informatie door te geven aan openbare overheden of om een ernstig gevaar af te wenden, zij het dat deze voorwaarden als uitzonderingen moeten beschouwd worden.

Zoals eerder vermeld, werd bij de wet van 18 maart 2014 betreffende het politiek informatiebeheer, een artikel 44/4 in de WPA van 5 augustus 1992 ingevoegd dat verduidelijkt dat de informatie bedoeld in artikel 44/2 met betrekking tot de opdrachten van bestuurlijke politie worden verwerkt onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken.

De korpschefs van de lokale politie en de directeurs van de federale politie staan borg voor de goede uitvoering van deze richtlijnen.

<sup>37</sup> [https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u1275/onderzoekrapport\\_biza\\_2011\\_vub.pdf](https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u1275/onderzoekrapport_biza_2011_vub.pdf).

mais que cette tâche doit également figurer parmi les missions et les tâches normales de chaque entité opérationnelle de première ligne de la police intégrée (intervention locale, travail de quartier, police aéronautique et ferroviaire, etc.) lors de l'exécution de chacune de leurs missions et de leurs tâches.

39. Les éléments qui font l'objet de la gestion de l'information administrative sont les événements, le groupement, les personnes et les lieux.

40. Sous certaines conditions, des données policières peuvent également être échangées avec des autorités publiques: aux termes de l'article 44/1 de la LFP, certaines informations policières peuvent être communiquées aux autorités de police administrative.<sup>37</sup>

Premièrement, l'échange est possible si la transmission est fixée par la loi.

Deuxièmement, il n'est admis que si l'information est indispensable à l'exercice correct de ses fonctions, mais sous la condition supplémentaire que le traitement de l'information reçue est compatible avec le traitement initial (par la police) et n'est de surcroît pas interdit par la loi.

Ces conditions ne sont toutefois pas applicables si la transmission sert manifestement les intérêts de l'intéressé, ou si celui-ci a accepté la transmission ou si l'on peut raisonnablement supposer qu'il l'a acceptée ou que l'information est nécessaire pour prévenir un danger grave et immédiat.

Concrètement, la transmission d'informations policières ne doit pas dans tous les cas être explicitement fixée par une réglementation légale. L'autorisation de l'intéressé peut suffire pour transmettre des informations policières à des autorités publiques ou pour éviter un danger grave, étant entendu que ces conditions doivent être considérées comme des exceptions.

Comme indiqué plus haut, la loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière a inséré un article 44/4 dans la LFP du 5 août 1992 en vue de préciser que les informations visées à l'article 44/2, relatives aux missions de police administrative, sont traitées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

Les chefs de corps de la police locale et les directeurs de la police fédérale sont les garants de la bonne exécution de ces directives.

<sup>37</sup> [https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u1275/onderzoekrapport\\_biza\\_2011\\_vub.pdf](https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u1275/onderzoekrapport_biza_2011_vub.pdf).

Of de artikelen 5/1 en 5/2 WPA, samen met artikel 45 WGP, kunnen worden geïnterpreteerd dat zij een duidelijke en precieze grondslag vormen voor de doorgifte van pertinente informatie in het kader van proactief bestuurlijk handelen, is twijfelachtig.

Wat de toepassing van artikel 44/5 WPA betreft, lijkt dat wel mogelijk te zijn, voor zover het belang van de strafvordering niet wordt ondermijnd en de informatieoverdracht binnen de finaliteit van de bestuurlijke politie valt. Een en ander hangt af van het antwoord op de vraag wat onder bestuurlijke politie wordt verstaan. Hoewel artikel 56, § 1, van het Wetboek van strafvordering voorziet in een beperking op het geheim van het onderzoek ten behoeve van de openbare veiligheid en gezondheid, wordt daardoor de informatieoverdracht via artikel 44/5 WPA niet versoepeld.

41. Artikel 12 van dezelfde wet van 18 maart 2014 voert een artikel 44, § 5, in ter verduidelijking van de persoonsgegevens die voor doeleinden van bestuurlijke politie worden verwerkt in de gegevensbanken, zijnde:

1° de contactgegevens van de vertegenwoordigers van verenigingen die vrijwillig door laatstgenoemden worden meegegeven of die openbaar beschikbaar zijn, om het beheer van gebeurtenissen mogelijk te maken;

2° de gegevens met betrekking tot de personen die betrokken zijn bij fenomenen van bestuurlijke politie waaronder verstaan wordt het geheel van problemen die de openbare orde verstoren en die gepaste maatregelen van bestuurlijke politie vereisen omdat zij van dezelfde aard en terugkerend zijn, door dezelfde personen gepleegd worden of gericht zijn op dezelfde categorieën van slachtoffers of plaatsen;

3° de gegevens met betrekking tot de leden van een nationale of internationale groepering die de openbare orde zoals bedoeld in artikel 14 zou kunnen verstoren;

4° de gegevens met betrekking tot de personen die schade kunnen toebrengen aan te beschermen personen of roerende en onroerende goederen en de gegevens met betrekking tot de personen die er het doelwit van kunnen uitmaken;

5° de gegevens met betrekking tot de in de artikelen 18 tot 21 bedoelde personen;

6° de gegevens met betrekking tot de personen die geregistreerd zijn inzake gerechtelijke politie voor een strafbaar feit dat gepleegd werd in het kader van de openbare ordehandhaving.

Les articles 5/1 et 5/2 de la LFP, ainsi que l'article 45 de la LPI, peuvent-ils être interprétés comme constituant une base précise pour la transmission d'informations pertinentes dans le cadre d'une action administrative proactive? On est en droit d'en douter.

En ce qui concerne l'application de l'article 44/5 de la LFP, cela semble en revanche possible, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à l'importance de l'action pénale et que la transmission de l'information s'inscrive dans la finalité de la police administrative. Tout dépend de ce que l'on entend par "police administrative". Bien que l'article 56, § 1<sup>er</sup>, du Code d'instruction criminelle prévoit une limite du secret de l'instruction au nom de la sécurité et de la santé publiques, il n'assouplit pas pour autant la transmission de l'information par le biais de l'article 44/5 de la LFP.

41. L'article 12 de la même loi du 18 mars 2014 insère un article 44, § 5, en vue de préciser les données à caractère personnel qui sont traitées dans les banques de données à des fins de police administrative:

1° les données de contact des représentants des associations, communiquées volontairement par celles-ci ou disponibles publiquement pour permettre la gestion des événements;

2° les données relatives aux personnes impliquées dans les phénomènes de police administrative entendus comme, l'ensemble des problèmes, portant atteinte à l'ordre public et nécessitant des mesures appropriées de police administrative, parce qu'ils sont de même nature et répétitifs, qu'ils sont commis par les mêmes personnes ou qu'ils visent les mêmes catégories de victimes ou de lieux;

3° les données relatives aux membres d'un groupement national ou international susceptible de porter atteinte à l'ordre public tel que visé à l'article 14;

4° les données relatives aux personnes susceptibles de porter atteinte aux personnes ou aux biens mobiliers et immobiliers à protéger et les données relatives aux personnes qui peuvent en être la cible;

5° les données relatives aux personnes visées aux articles 18 à 21;

6° les données relatives aux personnes enregistrées en police judiciaire pour un fait infractionnel commis dans le cadre du maintien de l'ordre public.

De gegevens bedoeld in deze paragraaf omvatten eveneens de gegevens die verwerkt worden in het kader van de internationale politionele samenwerking in strafzaken.

42. Zoals vermeld in hoofdstuk IV kunnen in uitvoering van artikel 44/11 bijzondere gegevensbanken worden ingericht en werd bij het koninklijk besluit van 21 juli 2016 een gemeenschappelijke gegevensbank voor FTF's bij het OCAD geofficialiseerd.

Ook bieden de LIVC's een platform om via de informatiekaart informatie met de bestuurlijke overheden te delen.

43. Artikel 35 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, bepaalt dat in elke politiezone een zonale veiligheidsraad wordt opgericht waarbinnen een systematisch overleg wordt georganiseerd tussen de burgemeesters, de procureur des Konings, de korpschef van de lokale politie en de bestuurlijke directeur-coördinator van de federale politie.

De zonale veiligheidsraad kan deskundigen uitnodigen om deel te nemen aan zijn werkzaamheden.

De zonale veiligheidsraad is er onder meer mee belast de optimale coördinatie te bevorderen van de uitvoering van de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie.

De wet op de geïntegreerde politiedienst bepaalt dat de zonale veiligheidsraad ten minste éénmaal per jaar moet vergaderen; in bepaalde zones (bijvoorbeeld die van Luik) moet die raad echter veel vaker vergaderen.

In dat geval kan de zonale veiligheidsraad worden benut om aangelegenheden inzake terrorisme en gewelddadige radicalisering te bespreken, waarbij de administratieve en de gerechtelijke aanpak zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd.

44. Zoals voor de gerechtelijke informatie ondersteunt de onderzoekscommissie het pleidooi om meer gebruik te maken van sociale media. Bovendien wordt veel informatie zonder controle, aanvulling of verrijking doorgestuurd. Het ontbreekt binnen de Belgische politie aan een algemene visie om binnen de politie het concept "real time intelligence" in te voeren. Vooral in het domein van de bestuurlijke politie gaan daardoor mogelijkheden voor het veredelen van informatie verloren. Voorbeelden uit het buitenland (Nederland, Frankrijk, ...) illustreren de meerwaarde van real time intelligence, niet alleen bij de opsporing maar ook naar aanleiding van politionele interventies.

Les données visées dans ce paragraphe incluent également les données traitées dans le cadre de la coopération policière internationale en matière pénale.

42. Comme indiqué dans le chapitre IV, des banques de données particulières peuvent, en exécution de l'article 44/11, être constituées et l'arrêté royal du 21 juillet 2016 a officialisé la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters auprès de l'OCAM.

Les CSIL constituent, elles aussi, une plateforme de partage des informations, par le biais de la carte d'information, avec les autorités administratives.

43. L'article 35 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, instaure dans chaque zone de police un conseil zonal de sécurité au sein duquel est organisée une concertation systématique entre les bourgmestres, le procureur du Roi, le chef de corps de la police locale et le directeur coordonnateur administratif de la police fédérale.

Le conseil zonal de sécurité peut inviter des experts à participer à ses réunions.

Parmi les missions du conseil zonal de sécurité figure, notamment, la promotion de la coordination optimale de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire.

La loi sur la police intégrée prescrit une réunion annuelle au minimum, mais dans certaines zones comme par exemple à Liège, cet organe se réunit bien plus souvent.

Dans ce cas, le conseil zonal de sécurité peut être utilisé pour aborder les questions de terrorisme et de radicalisation violente, en coordonnant au mieux les approches administratives et judiciaires.

44. Comme pour l'information judiciaire, la commission d'enquête souscrit au plaidoyer en faveur d'une utilisation accrue des médias sociaux. De plus, de nombreuses informations sont transmises sans avoir été contrôlées, complétées ou enrichies. Il manque une vision globale pour introduire le concept de "real time intelligence" au sein de la police et, de ce fait, on se prive de certaines possibilités d'affiner les informations, surtout en matière de police administrative. Des exemples de l'étranger (Pays-Bas, France, ...) illustrent la plus-value de la real time intelligence, non seulement au niveau de la recherche mais aussi dans le cadre des interventions policières.

45. Op arrondissementeel niveau is de Dirco, overeenkomstig artikel 105*bis* WGP, verantwoordelijk voor het functioneel beheer van de informatie van bestuurlijke politie. Dit is vaak gecompliceerd omdat de Dirjud de gerechtelijke informatie inhoudelijk beheert en de AIK's<sup>38</sup> instaan voor de verwerking ervan.

#### VIII.4.2.2. RAR's (*supra*, IV. 2.)

46. De drager van de bestuurlijke informatie is het administratief rapport (het RAR)<sup>39</sup>. Het technisch aspect van de verwerking van de bestuurlijke informatie of RAR's is summier geregeld in de MFO-3.

Ofwel wordt alleen een RAR opgemaakt, ofwel kan met toepassing van de nu geldende richtlijnen, onder bepaalde voorwaarden, naast een gerechtelijk document (PV, RIR) een RAR worden opgesteld om informatie te delen met de bestuurlijke overheden en/of tussen de diensten die aan het bestuurlijk handhaven deelnemen. Deze mogelijkheid, zo bleek tijdens de hoorzittingen, wordt niet of nauwelijks benut.

Bovendien werd, wat de personen en de FTF's betreft, de informatiekaart (*supra*, III.) ingevoerd om informatie met de burgemeester te delen. De onderzoekscommissie stelt vast dat dit het delen van informatie kan bevorderen, maar in de praktijk blijft het opstellen van ofwel een RIR ofwel een RAR door politiemensen op het terrein problematisch. In de praktijk worden in veel gevallen nog steeds RIR's in de plaats van RAR's opgesteld<sup>40</sup>.

Tijdens de hoorzittingen werd duidelijk dat de FGP's die instaan voor het volgen van groeperingen (in casu terroristische organisatie), hieraan in de praktijk wegens capaciteitsproblemen nauwelijks of niet meer toe komen<sup>41</sup>.

47. Elke politiedienst kan een RAR opstellen en deze wordt overgezonden aan het AIK (SICAD), waar zowel

<sup>38</sup> Art. 93, 2° van de WGP van 7 december 1998.

<sup>39</sup> Met bijlagen:

- appendix 1: gebeurtenis;
- appendix 2: groepering;
- appendix 3: persoon;
- appendix 4: plaats.

<sup>40</sup> Voorbeeld: vele RIR's opgesteld bij beginnende radicalisering van een persoon, meerdere RIR's opgesteld in de politiezone Mechelen Willebroek, ...

<sup>41</sup> Hoorzitting met de heer Luc Cap, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Oost-Vlaanderen, de heer Stanny De Vlioger, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Antwerpen, de heer Jean-Luc Duterme, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Charleroi, de heer François Farcy, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Bergen en de heer Eric Snoeck, gerechtelijk directeur, federaal gerechtelijke politie van Luik, 7 december 2016.

45. Au niveau de l'arrondissement, le Dirco est responsable de la gestion fonctionnelle des informations de police administrative, conformément à l'article 105*bis* de la LPI. Cette mission est parfois complexe, car le Dirjud gère le contenu des informations judiciaires et les CIA<sup>38</sup> sont responsables de leur traitement.

#### VIII.4.2.2. Les RAR (*supra*, IV. 2.)

46. Le support de l'information administrative est le rapport administratif (le RAR)<sup>39</sup>. Les aspects techniques du traitement des informations administratives ou des RAR sont sommairement réglés dans la directive MFO-3.

Soit on rédige uniquement un RAR, soit on peut, en application des directives en vigueur et sous certaines conditions, rédiger un RAR en plus d'un document judiciaire (un P-V, un RIR) afin de partager des informations avec les autorités administratives et/ou entre les services qui participent à l'approche administrative. Il ressort des auditions que cette possibilité n'est pas ou guère utilisée.

En outre, s'agissant des personnes et des FTF, les cartes d'information (*supra*, III.) ont été créées afin de partager des informations avec les bourgmestres. La commission d'enquête constate que ces cartes peuvent favoriser le partage d'informations, mais que, sur le terrain, le choix entre un RIR ou un RAR reste problématique pour les agents de police. Dans la pratique, des RIR sont rédigés au lieu de RAR dans de nombreux cas.<sup>40</sup>

Il est ressorti clairement des auditions que les PJF, qui sont chargées de surveiller des groupements (in casu des organisations terroristes), n'y parviennent guère ou plus dans la pratique en raison de problèmes de capacité<sup>41</sup>.

47. Chaque service de police peut rédiger un RIR et celui-ci est transmis au CIA (SICAD), où se retrouvent

<sup>38</sup> Art. 93, 2° de la LPI du 7 décembre 1998.

<sup>39</sup> Auquel sont jointes des annexes:

- annexe 1: l'événement;
- annexe 2: le groupement;
- annexe 3: la personne;
- annexe 4: le lieu.

<sup>40</sup> Exemple: de nombreux RIR ont été rédigés pour signaler des personnes en phase de préradicalisation, plusieurs RIR ont été rédigés dans la zone de police Malines-Willebroek, ...

<sup>41</sup> Audition de M. Luc Cap, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Flandre orientale, de M. Stanny De Vlioger, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale d'Anvers, de M. Jean-Luc Duterme, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Charleroi, de M. François Farcy, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Mons en de M. Eric Snoeck, directeur judiciaire, police judiciaire fédérale de Liège, 7 décembre 2016.

bestuurlijke als gerechtelijke informatie afkomstig van het hele arrondissement (federale en lokale politie) bijeenkomen. Het AIK zendt deze informatie over aan DAO (directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), dat op zijn beurt de informatie verder kan verzenden aan andere centrale diensten binnen de federale politie en desgevallend ook aan de VSSE en het OCAD.

Wat de RIR's betreft, komt deze verantwoordelijkheid toe aan het AIK zelf; voor de RAR's is dit anders geregeld.

Er bestaat echter geen eenduidigheid over de weg die een RAR verplicht dient af te leggen. Op sommige plaatsen worden de RAR's naar de CSD (coördinatie en steundirectie) gestuurd, op andere plaatsen naar het AIK, soms naar beide of zelfs rechtstreeks naar een andere zone.

Het is voor de onderzoekscommissie duidelijk dat deze verschillende procedures ook aanleiding zijn tot onduidelijkheid en verwarring, waarbij de vraag blijft wat de ratio is voor elk van de onderscheiden procedures.

48. De vraag rees of het onderscheid tussen een RIR en een RAR nog relevant is. De onderzoekscommissie is overtuigd van het feit dat de aard van het rapport op zich niet bepalend zou mogen zijn, maar wel het gebruik dat door de bestemming (bestuurlijk of gerechtelijk) achteraf van de erin vervatte politie-informatie wordt gemaakt.

De onderzoekscommissie pleit voor het afschaffen van het onderscheid tussen een RIR en een RAR en deze mogelijkheden te vervangen door een politieverlag dat geldt voor alle informaties.

Dit wijzigt niets aan de regel dat concrete informatie betreffende een misdrijf en/of de daders ervan altijd het voorwerp moet blijven uitmaken van een proces-verbaal.

Dit zal voor gevolg hebben dat de procedure dezelfde is voor alle politieverlagen en dat het tot de informatiebeheerder van elk korps en tot het AIK behoort om de inhoud van het verslag geheel of gedeeltelijk aan de gerechtelijke en/of de bestuurlijke overheden over te zenden. Het maken van een dergelijke keuze is niet nieuw en maakt al het voorwerp uit van artikel 44/1 van de WPA.

Het feit dat politieverlagen met belangrijke informatie sowieso op de LTF zullen besproken worden, biedt trouwens de garantie dat alle betrokken overheden correct geïnformeerd worden.

tant les informations administratives que les informations judiciaires provenant de l'ensemble de l'arrondissement (police fédérale et locale). Le CIA communique cette information à la DAO (direction des opérations de police administrative), qui peut, à son tour, faire parvenir l'information à d'autres services centraux de la police fédérale et éventuellement aussi à la VSSE et à l'OCAM.

Il y a lieu de noter qu'en ce qui concerne les RIR, cette responsabilité incombe au CIA lui-même; il en va différemment pour les RAR.

Le chemin qu'un RIR doit obligatoirement parcourir n'est toutefois pas identique partout. À certains endroits, les RAR sont transmis à la DCA (direction coordination et appui), à d'autres, ils sont envoyés au CIA, quelquefois aux deux ou même directement à une autre zone.

Pour la commission d'enquête, il est clair que ces différentes procédures créent aussi de l'ambiguïté et de la confusion, ce qui ne permet pas de savoir dans quelle proportion il est recouru aux différentes procédures.

48. La question s'est posée de savoir si la distinction entre un RIR et un RAR était encore pertinente. La commission d'enquête est convaincue que la nature du rapport en soi ne devrait pas être déterminante, mais bien l'utilisation qui est faite ensuite par le destinataire (administrativement ou judiciairement) des informations policières contenues dans celui-ci.

La commission d'enquête plaide pour la suppression de la distinction entre un RIR et un RAR et pour le remplacement de ces possibilités par un rapport de police applicable à toutes les informations.

Cela ne change en rien la règle selon laquelle une infraction et/ou ses auteurs doivent continuer à faire l'objet d'un procès-verbal.

Il s'ensuivra que la procédure sera identique pour tous les rapports de police et qu'il appartiendra au gestionnaire de l'information de chaque corps et au CIA de transmettre le contenu du rapport, en tout ou en partie, aux autorités judiciaires et/ou administratives. Opérer un tel choix n'est pas nouveau, c'est déjà prévu dans l'article 44/1 de la LFP.

Le fait que des rapports de police contenant des informations importantes seront systématiquement examinés au sein des LTF garantit du reste que toutes les autorités concernées seront informées correctement.

Een dergelijke oplossing biedt het voordeel van de eenvoud, van een meer volledige informatie van de overheden en van een versterkte interactie en samenhang tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke gezagsdragers.

Er kan dan nog steeds een onderscheid worden gemaakt tussen de harde<sup>42</sup> en de zachte informatie. De beoordelingscriteria gelden dan op dezelfde wijze voor alle politieverlagen (*supra*, IV.).

49. Nog meer dan bij de gerechtelijke informatie speelt de interpretatie en de inschatting van de informatie bij het verzamelen en beoordelen van de bestuurlijke informatie een grote rol. De informatie moet niet alleen worden beoordeeld door de "informatie-inwinner", maar ook door de verantwoordelijke van wie zal instaan voor de verdere verwerking van de informatie. Ook dit aspect is niet duidelijk geregeld. En nochtans, is een goed beheer van de politionele informatie determinerend voor een efficiënt gebruik ervan.

De onderzoekscommissie meent dat dit niet enkel een zaak is van regelgeving, maar ook van de informatiecultuur waarin de idee van informatie gestuurde politiezorg door iedereen wordt gedeeld en gedragen, daar waar de huidige cultuur nu nog te vaak belemmerend werkt.

#### VIII.4.2.3. De ANG bestuurlijke politie (*supra*, IV.)

50. De gegevens bestuurlijke politie maken conceptueel deel uit van de ANG. Het inrichten van het bestuurlijk luik van de ANG is blijkbaar een moeizaam verlopen proces dat wordt geïllustreerd door het telkens in de regeringsmaatregelen aankondigen van nieuwe of herhaalde initiatieven.

Zo beoogt een van de 18 door de regering genomen maatregelen (*supra*, II.2.1) het voor de lokale politie toegankelijk maken van de bestuurlijke gegevensbank en in het Kanaalplan wordt ook gepleit voor het (beter) uitwisselen van bestuurlijke informatie tussen de politiediensten. Met de invoering van de artikelen 44/1 tot 44/11 WPA heeft de wetgever een raamwerk voor het

<sup>42</sup> Informatie is concreet of "hard" wanneer er niet of nauwelijks getwijfeld wordt aan de betrouwbaarheid van het meetinstrument en de validiteit van de meting en kan algemeen omschreven worden als informatie die te lokaliseren is in tijd en ruimte.

Vynckier, G., Easton, M. en De Kimpe, S., Explorerend onderzoek naar de aard van bestuurlijke informatiestromen van de lokale politie. Een verkenning van enkele cruciale spanningsvelden, Cahiers politiestudies, Jaargang 2009-1, nr. 10, p. 67-238.

Une telle solution offre l'avantage de la simplicité, d'une information plus complète des autorités et d'une interaction et cohésion renforcées entre les responsables administratifs et judiciaires.

Une distinction peut alors toujours être opérée entre les informations dures<sup>42</sup> et les informations douces. Les critères d'évaluation s'appliquent dans ce cas de la même manière pour tous les rapports de police (*supra*, IV.).

49. L'interprétation et l'évaluation d'informations sont encore plus importantes lors de la collecte et de l'appréciation des informations administratives que dans le cas d'informations judiciaires. L'information doit non seulement être évaluée par celui qui la collecte, mais aussi par le responsable qui sera chargé du traitement ultérieur de l'information. Cet aspect n'est pas non plus réglé de manière précise. Or, une bonne gestion de l'information policière est déterminante pour l'efficacité de son utilisation.

La commission d'enquête estime qu'il ne s'agit pas uniquement d'une question de réglementation, mais aussi de culture de l'information selon laquelle l'idée de la fonction de police guidée par l'information étant partagée et soutenue par tous, alors qu'actuellement la culture constitue encore trop souvent une entrave.

#### VIII.4.2.3. La BNG de police administrative (*supra*, IV.)

50. Les données de police administrative relèvent de façon conceptuelle de la BNG. L'organisation du volet administratif de la BNG s'avère avoir été un processus laborieux, comme en témoignent les initiatives nouvelles ou répétées chaque fois annoncées parmi les mesures gouvernementales.

C'est ainsi qu'une des 18 mesures prises par le gouvernement (*supra*, II.2.1) vise à permettre à la police locale d'accéder à la banque de données administratives et que le Plan Canal plaide également en faveur d'un (meilleur) échange des informations administratives entre les services de police. En insérant les articles 44/1 à 44/11 dans la loi sur la fonction de police,

<sup>42</sup> Les informations sont concrètes ou "dures" lorsque la fiabilité de l'instrument de mesure ni la validité de la mesure ne sont pas ou guère mises en doute; celles-ci peuvent généralement être définies comme des informations pouvant être localisées dans le temps et l'espace.

Vynckier, G., Easton, M. et De Kimpe, S., Explorerend onderzoek naar de aard van bestuurlijke informatiestromen van de lokale politie. Een verkenning van enkele cruciale spanningsvelden, Cahiers politiestudies, Jaargang 2009-1, n° 10, p. 67-238.



(ook bestuurlijk) politionele informatiebeheer geschetst. Uitvoeringsbesluiten moeten dit kader concretiseren.

Er was bij de politiediensten heel wat onvrede omdat alles grotendeels manueel of met onvolledige ICT toepassingen moest worden uitgevoerd.

In september 2016 werd eindelijk BePad 2.0 als unieke tool uitgerold voor het creëren, delen en verspreiden van bestuurlijke informatie en worden de te volgen personen en groeperingen daarin gevat. De bestuurlijke ANG-Bepad is onderdeel van de ANG.

Doordat de RAR's niet gedeeld konden worden via de ANG werd vaak ongeëigend gebruik gemaakt van RIR's die wel konden worden gedeeld.

51. Zoals uit een verslag van het Comité P blijkt, werden ondertussen ook heel wat gegevensbanken gecreëerd die niet bij het COC (Controleorgaan van het politionele informatiebeheer; *supra*, IV.) werden aangemeld en dus ook geen goedkeuring kregen. Op vraag van het COC maken de politiediensten op dit ogenblik een inventaris van de bijzondere gegevensbanken. Om tegemoet te komen aan de Europese regelgeving<sup>43</sup> (*supra*, II.) die vanaf mei 2018 in voege treedt, gebeurt dat aan de hand van een "intern register".

52. De personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken hebben bij koninklijk besluit van 28 april 2016 toegang gekregen tot de ANG. De activiteiten van deze dienst behoren tot de bestuurlijke politie en deze faciliteit dient dus op basis van het finaliteitsprincipe in de logica van dit hoofdstuk te worden gekaderd, ook al worden er niet enkel bestuurlijke maar ook gerechtelijke informaties bevroegd.

Het oprichten van een kruispuntbank zal tot gevolg hebben dat er minder nood zal zijn om voor deze en ook voor andere diensten toegang te verlenen tot de ANG.

Op basis van specifieke toegangs- en gebruikscriteria zal de toegang tot de informatie beter worden geconditioneerd. Dit zal ook de contextualisering van de informatie bevorderen.

53. De door de onderzoekscommissie aanbevolen kruispuntbank zal voor het geheel van het bestuurlijk optreden een reële meerwaarde betekenen en dus niet

<sup>43</sup> Verordening EU 2016/679 en Richtlijn EU 2016/680.

le législateur a créé un cadre pour la gestion de l'information policière (également sur le plan administratif). Des arrêtés d'exécution doivent concrétiser ledit cadre.

Les services de police étaient très mécontents parce que tout le travail devait être effectué manuellement ou à l'aide d'applications TIC incomplètes.

En septembre 2016, BePad 2.0 a finalement été déployé en tant qu'unique outil pour la création, le partage et la diffusion d'informations administratives, les personnes et groupements à suivre étant saisis dans le système. La BNG administratives-Bepad fait partie de la BNG.

Étant donné que les RAR ne pouvaient pas être partagés par le biais de la BNG, des RIR pouvant être partagés ont souvent été utilisés de manière inappropriée.

51. Ainsi qu'il ressort d'un rapport du Comité P, de nombreuses banques de données ont encore été créées dans l'intervalle sans avoir été déclarées au COC (Organe de contrôle de la gestion de l'information policière; *supra*, IV.) et donc sans bénéficier d'une autorisation. À la demande du COC, les services de police sont actuellement en train de dresser un inventaire des banques de données particulières. Pour se conformer à la réglementation européenne<sup>43</sup> (*supra*, II.) qui entrera en vigueur dès le mois de mai 2018, cet inventaire est réalisé à l'aide d'un "registre interne".

52. Le personnel de l'Office des étrangers a accès à la BNG en vertu de l'arrêté royal du 28 avril 2016. Les activités de ce service relevant de la police administrative, cette facilité doit, sur la base du principe de finalité, s'inscrire dans la logique du présent chapitre, même si les informations demandées peuvent être non seulement de nature administrative, mais aussi de nature judiciaire.

La mise en place d'une banque-carrefour réduira la nécessité d'accorder un accès à la BNG à ce service ainsi qu'à d'autres services.

L'accès aux informations sera mieux conditionné grâce à des critères d'accès et d'utilisation spécifique. Cela favorisera la contextualisation des informations.

53. La banque-carrefour déjà préconisée par la commission d'enquête pourra également offrir une réelle plus-value pour l'ensemble des interventions

<sup>43</sup> Règlement UE 2016/679 et Directive UE 2016/680.

alleen voor de interne werking van de politiediensten, maar ook voor de samenwerking met andere diensten.

De onderzoekscommissie dringt aan op het snel inrichten van de kruispuntbank. Omdat hiervoor evenwel wetgevende initiatieven moeten worden genomen en de technische voorbereiding tijd vraagt, dient, alvorens dat de kruispuntbank voluit operationeel zal zijn voor de deelnemende diensten, in een overgangsregeling te worden voorzien.

De huidige en de geplande mogelijkheden voor de toegang tot de ANG moeten dus tijdelijk blijven bestaan totdat de kruispuntbank deze toegangen overbodig maakt. Dit geldt ook voor de toegangen van bepaalde diensten tot de door andere diensten beheerde gegevensbanken.

Op termijn zal de kruispuntbank, uitgebreid met een “flagging” systeem, de basis zijn voor de onderlinge samenwerking tussen de verschillende overheden en diensten.

En, zoals eerder in dit verslag aangegeven, komt er best een algemene wetgeving (ter vervanging van het steeds uitgebreider beroep op artikel 44 van de WPA (zie *supra* IV).

#### VIII.4.3. **De algemene directie bestuurlijke politie van de federale politie**

##### VIII.4.3.1. *Algemeen*

54. Binnen de federale politie, is zoals eerder gemeld in hoofdstuk VI, een algemene bestuurlijke directie ingesteld, die eveneens bestaat uit centrale directies en diensten en een aantal gedeconcentreerde directies, elk geleid door een Dirco.

administratives, non seulement en ce qui concerne le fonctionnement interne des services de police, mais aussi pour ce qui est de la coopération avec d'autres services.

La commission d'enquête insiste sur la nécessité de créer rapidement la banque-carrefour. Toutefois, étant donné que la création de cette banque-carrefour requiert des initiatives législatives et que sa préparation technique demandera un certain temps, il convient de prévoir un régime transitoire avant que la banque-carrefour soit pleinement opérationnelle pour les services concernés.

Les possibilités d'accès à la BNG qui existent actuellement et qui sont prévues doivent dès lors être temporairement maintenues, et ce, jusqu'à ce que la banque-carrefour les rende superflus. Cette remarque vaut également pour les accès de certains services aux banques de données gérées par d'autres services.

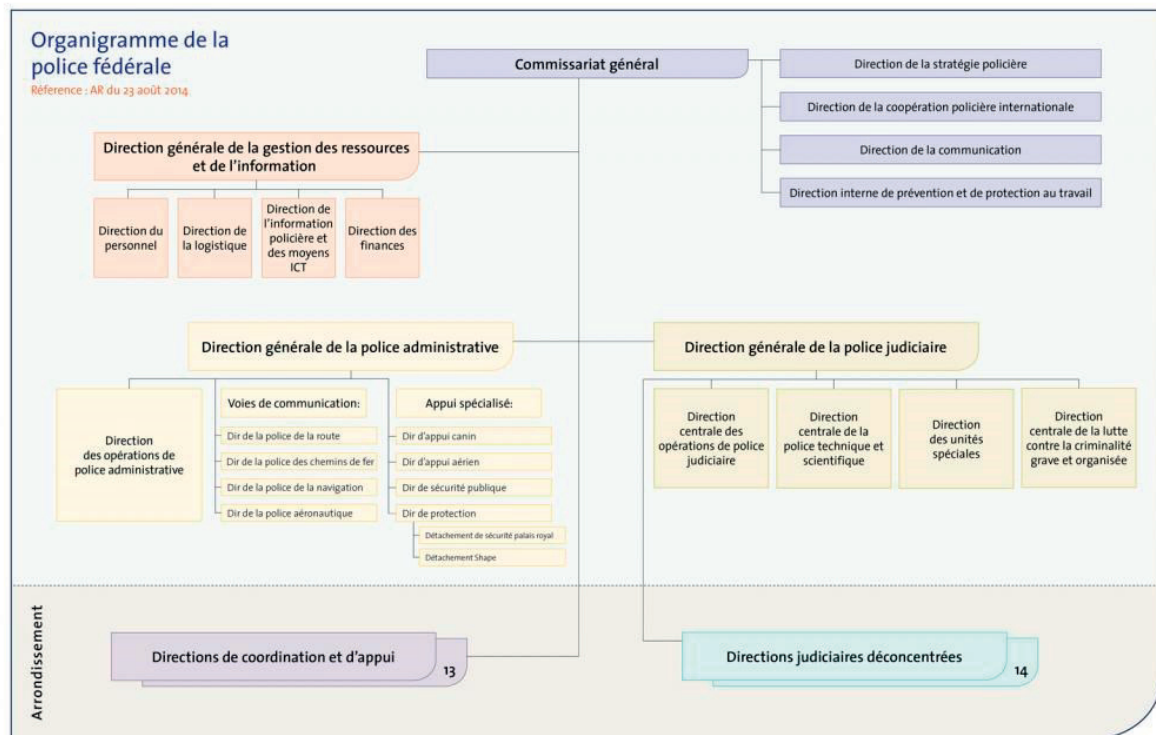
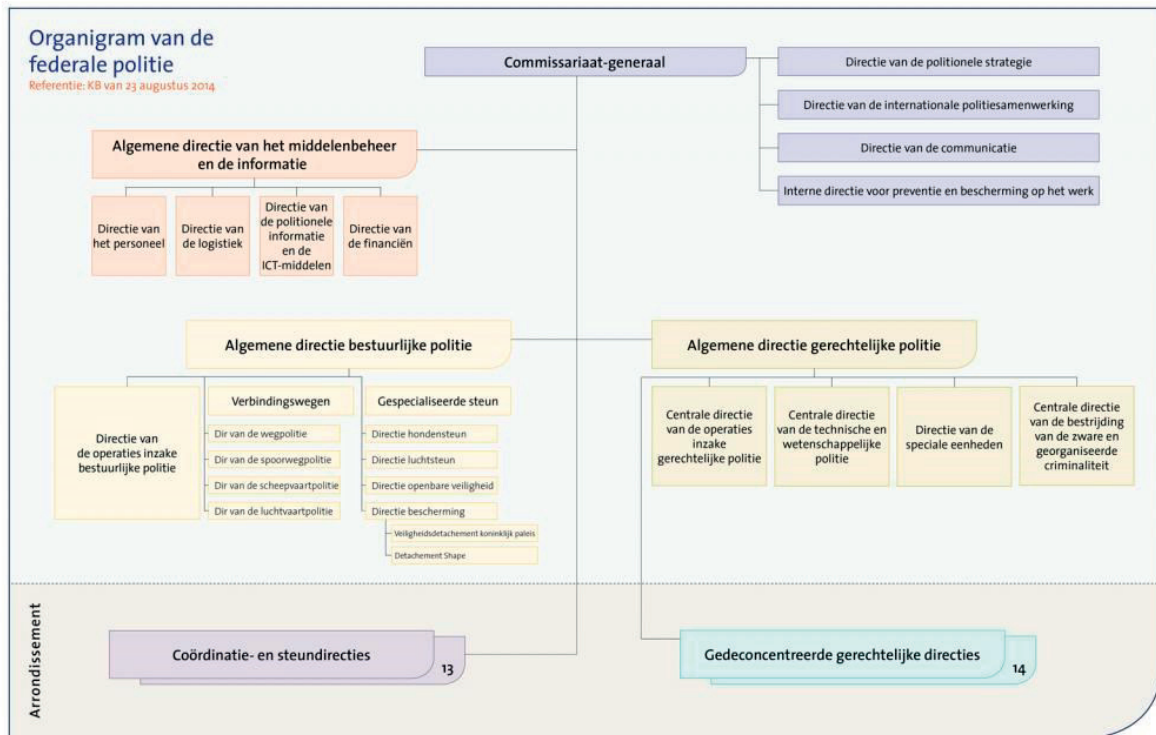
À terme, la banque-carrefour, qui sera assortie d'un système de “flagging”, servira de base à la collaboration mutuelle entre les différentes autorités et les différents services.

Comme indiqué précédemment, le mieux serait d'adopter une législation générale (en vue de remplacer le recours toujours plus important à l'article 44 de la LFP (voir *supra* IV).

#### VIII.4.3. **La direction générale de la police administrative de la police fédérale**

##### VIII.4.3.1. *Généralités*

54. La police fédérale comporte, comme mentionné dans le chapitre VI, une direction générale de la police administrative, qui se compose de directions et de services centraux et d'un certain nombre de directions déconcentrées, dirigé chacun par un Dirco.



#### VIII.4.3.2. De coördinatie- en steundirecties

55. De operationele diensten die onderdeel zijn van deze Algemene directie bestuurlijke politie (DGA) hebben een cruciale rol in het bestrijden van terrorisme. Zeker de luchtvaart- en de autowegenpolitie zijn als eerstelijns politie op bepaalde terreinen alleen actief om er de geëigende politietaken uit te voeren.

56. Ingevolge de wet op de optimalisatie van de politiediensten van 2014 ligt het gewicht van de operationele werking van de federale politie, ook binnen de DGA, meer dan vroeger op het gedeconcentreerde niveau. De directeur-coördinator staat in voor de beheersfuncties. Bovendien kreeg hij of zij ook de rechtstreekse bevoegdheid over een aantal diensten en mensen die voordien afhingen van het centrale niveau.

Concreet betekent dit dat de Dirco samen met de Dirjud, meer hefboomen in handen hebben om de gezamenlijke opdracht van dienstverlening en steun waar te maken.

57. Het is de Dirco die in samenspraak met de politiediensten in zijn regio instaat voor het uitwerken van een algemeen en één of meerdere programma's. Daarbij moet er niet alleen aandacht worden besteed aan groeperingen, aan personen die betrokken zijn, maar ook aan de plaatsen waar deze personen of groeperingen actief zijn. Er moet ook aandacht gaan naar informatieverzameling over potentiële doelwitten.

De FGP's moeten (terroristische) groeperingen opvolgen. De goede samenwerking tussen de Dirjud en de Dirco is hier van bijzonder belang.

Vanwege capaciteitsproblemen en de vele opsporingsinspanningen krijgt deze opdracht nu minder aandacht.

58. Het feit dat de Dirco nauwelijks zeggenschap heeft over de operationele diensten (bijvoorbeeld autowegenpolitie) die in zijn bevoegdheidsgebied actief zijn, illustreert de complexiteit van het leidinggeven binnen de federale politie.

Het is voor de Dirco niet eenvoudig om de hem toegevoerde verantwoordelijkheid van het functioneel beheer van de bestuurlijke politie ten volle waar te nemen. Wat de FTF's betreft, is zijn positie nu duidelijker geworden ingevolge het oprichten van de LTF en de LVC's, maar voor de andere hier behandelde aspecten is zijn positie, ook in relatie met de lokale politiezones, veel minder duidelijk.

#### VIII.4.3.2. Les directions de coordination et d'appui

55. Les services opérationnels qui font partie de cette direction générale de la police administrative (DGA) jouent un rôle crucial dans la lutte contre le terrorisme. La police aéronautique et la police de la route sont en particulier seules à intervenir en tant que police de première ligne sur certains terrains pour y exécuter les missions de police appropriées.

56. Par suite de la loi sur l'optimisation des services de police de 2014, le poids du fonctionnement opérationnel de la police fédérale, qui relève aussi de la DGA, se situe plus qu'avant au niveau déconcentré. Le directeur coordinateur exerce les fonctions de gestion. Il a en outre été investi d'un pouvoir direct sur un certain nombre de services et de personnes qui dépendaient précédemment du niveau central.

Cela signifie concrètement que le Dirco et le Dirjud disposent ensemble de davantage de leviers pour assumer la mission commune de service et d'appui.

57. C'est le Dirco qui, en concertation avec les services de police, prend en charge dans sa région la mise en œuvre d'un programme général ou d'un ou plusieurs programmes spécifiques. Dans ce cadre, l'attention ne doit pas exclusivement se focaliser sur des groupements ou sur des personnes qui sont impliquées, mais aussi sur les endroits où ces personnes ou ces groupements sont actifs. Il convient également de s'intéresser à la collecte d'informations relatives aux cibles potentielles.

Les PJF doivent suivre les groupements (terroristes). La bonne coopération entre le Dirjud et le Dirco est particulièrement importante en l'occurrence.

Par suite de problèmes de capacités et eu égard aux importants efforts de recherche, cette mission fait l'objet de moins d'attention.

58. Le fait que le Dirco n'a guère d'autorité sur les services opérationnels (par exemple, la police de la route) actifs dans son ressort illustre la complexité de la fonction de direction au sein de la police fédérale.

Il n'est pas aisé, pour le Dirco, d'assumer pleinement sa responsabilité de gestion fonctionnelle de la police administrative. Si, en ce qui concerne les FTF, sa position a à présent été précisée par la création des TFL et des CSIL, pour les autres aspects évoqués, son statut est beaucoup moins clair, notamment en ce qui concerne la relation avec les zones de police locales.

#### VIII.4.3.3. *De programmawerking (zie ook VI.)*

59. Overeenkomstig artikel 95 van de wet van 7 december 1998 worden programma's die in het raam van de bestrijding of de opvolging van specifieke fenomenen een geïntegreerde bestuurlijke en gerechtelijk aanpak vereisen gezamenlijk uitgewerkt door de Algemene directies van de bestuurlijke en van de gerechtelijke politie.

De ministeriële omzendbrief GPI 78 omschrijft het programma "terrorisme en extremistisch geweld" als een samenhangend geheel van mogelijke acties voor de bestrijding of de opvolging van deze specifieke fenomenen die een geïntegreerde en bestuurlijke aanpak vereisen.

Dit programma – uitgewerkt door de federale gerechtelijke politie – moet, althans volgens dezelfde omzendbrief voor de gehele geïntegreerde politie een leidraad vormen in de strijd tegen het terrorisme.

De onderzoekscommissie betwijfelt of, en in welke mate dit het geval is. Er is niet alleen de vraag betreffende de afdwingbaarheid van dit programma binnen de lokale politiekorpsen, maar de onderzoekscommissie heeft ook geen actieve bijdragen van de algemene bestuurlijke directie kunnen vaststellen, daar waar heel wat maatregelen die in de plannen vervat zijn van bestuurlijke aard zijn.

#### VIII.4.4. **De lokale politie**

60. Zoals duidelijk gesteld in de ministeriële omzendbrief PLP 37, zijn de lokale politiediensten zeer goed geplaatst om te voldoen aan hetgeen wordt gevraagd in artikel 44 WPA.

De lokale politie heeft een cruciale verantwoordelijkheid in het bestuurlijk handhaven in het algemeen en in het bijzonder wat islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme betreft.

Terrorismedreiging is een grensoverschrijdend probleem en valt dus onder de opdracht van de federale politie. Maar, doordat de lokale politie dicht bij de bevolking staat, heeft zij een bevoorrechte informatiepositie.

61. De ministeriële omzendbrief GPI 78 van 31 januari 2014 betreffende de informatieverwerking ten voordele van een geïntegreerde aanpak van terrorisme en gewelddadige radicalisering betreft alle terroristische misdrijven. Deze omzendbrief definieert gewelddadige radicalisering als een proces waardoor een individu of een groep als dusdanig beïnvloed wordt dat het individu of de groep in kwestie mentaal bereid is om

#### VIII.4.3.3. *Le fonctionnement par programme (voir aussi VI.)*

59. Conformément à l'article 95 de la loi du 7 décembre 1998, les programmes comprenant une approche judiciaire et administrative intégrée en vue du traitement ou de la gestion de phénomènes spécifiques sont élaborés conjointement par les Directions générales de la police administrative et de la police judiciaire.

La circulaire ministérielle GPI 78 définit le programme "Terrorisme et violence extrémiste" comme un ensemble cohérent d'actions possibles en matière de lutte ou de suivi de ces phénomènes spécifiques qui exigent une approche intégrée et administrative.

Ce programme – élaboré par la police judiciaire fédérale – doit, du moins selon la même circulaire, servir de fil conducteur dans la lutte contre le terrorisme pour toute la police intégrée.

La commission d'enquête se demande si et dans quelle mesure c'est le cas. Il y a non seulement la question du caractère contraignant de ce programme au sein des corps de police locale, mais la commission d'enquête n'a pas non plus pu constater des contributions actives de la part de la direction administrative générale, alors que de nombreuses mesures prévues dans les plans sont de nature administrative.

#### VIII.4.4. **La police locale**

60. Comme indiqué clairement dans la circulaire ministérielle PLP 37, les services de police locale sont très bien placés pour répondre à ce qui est demandé dans l'article 44 de la LFP.

La police locale a une responsabilité cruciale dans l'approche administrative en général et, en particulier, en ce qui concerne l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme.

La menace terroriste est un problème transfrontalier et relève donc de la mission de la police fédérale. Mais, comme la police locale est proche de la population, elle bénéficie d'une position d'information privilégiée.

61. La circulaire ministérielle GPI 78 du 31 janvier 2014 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police concerne toutes les infractions terroristes. Cette circulaire définit la radicalisation violente comme un processus par lequel un individu ou un groupe est influencé de sorte que l'individu ou le groupe en question soit mentalement prêt à commettre

extremistische daden te plegen, gaande tot gewelddadige of zelfs terroristische handelingen. Het adjectief “gewelddadig” wordt in deze omzendbrief gehanteerd om een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds niet strafbare denkbeelden en de uiting hiervan en anderzijds de misdrijven of handelingen die een gevaar zijn voor de openbare veiligheid die worden gepleegd om deze denkbeelden te realiseren of de intentie tot het plegen van deze misdrijven of handelingen.

62. De hoorzittingen hebben duidelijk aangetoond dat heel wat informatie door lokale politiediensten werd aangeleverd, maar dat de informatieprocessen van de lokale politie op een aantal punten ook voor verbetering vatbaar zijn.

De lokale politie is natuurlijk direct betrokken bij de ordehandhaving en bij de beveiliging van evenementen. Ingevolge het dreigingsniveau wordt hierin veel capaciteit geïnvesteerd, vaak ten nadele van de basispolitiezorg en meer in het bijzonder de wijkwerking (*supra*, III.) die steeds meer onder druk staat.

Zoals zal blijken in het luik radicalisering vragen ook de zogenaamde deradicalisering programma's veel aandacht. Nochtans is continuïteit vereist om aan deze problematiek het hoofd te bieden.

De lokale politiediensten zouden althans volgens de ministeriële omzendbrief GPI 78 moeten kunnen beschikken over ondersteuning vanuit de gespecialiseerde diensten (de federale politie, de VSSE). De hoorzittingen hebben echter aangetoond dat dit niet of nauwelijks gebeurt, voornamelijk omdat deze diensten zelf overbelast zijn en dat de algemene reserve niet meer in staat is om de verwachte steun te leveren.

Steeds meer is de versnippering van de lokale politie en in het bijzonder de leefbaarheid van kleinere zones onderwerp van discussie<sup>44</sup>. Vooral nu veel aandacht gaat naar bescherming en beveiliging geraken preventie en pro-actie in het slop. Ook de bovenlokale samenwerking verdient voldoende aandacht.

Sommige zones, zoals Brussel-West, klagen erover dat zij in verhouding met de andere zones, te weinig vanuit de federale overheid (KUL-norm) budgettaire ondersteuning krijgen. De onderzoekscommissie stelt vast dat in tegenstelling tot de financiering van de federale politie, alles in acht genomen, de federale dotaties voor de politiezones er netto op vooruit zijn gegaan. Deze verhoging volstaat echter niet om alle bijkomende

<sup>44</sup> Bruggeman, W., Devroe, E. en Easton, M. (eds.) Maklu, Reeks Panopticon Llbri, nr. 4, 2010.

des actes extrémistes, ces actes allant jusqu'à être violents ou même terroristes. L'adjectif “violent” est utilisé dans cette circulaire pour opérer une distinction claire entre, d'une part, les idées non punissables et leur expression et, d'autre part, les infractions ou actes qui représentent un danger pour la sécurité publique commis pour réaliser ces idées ou l'intention de commettre ces infractions ou actes.

62. Les auditions ont clairement montré que les services de police locale ont fourni de nombreuses informations, mais que les processus d'information de la police locale sont également perfectibles sur plusieurs points.

Il va de soi que la police locale est directement associée au maintien de l'ordre et à la sécurisation d'événements. Eu égard au niveau de menace, des capacités considérables sont investies en la matière, souvent au détriment du service de police de base et plus particulièrement du travail de quartier (*supra*, III.), qui est de plus en plus sous pression.

Comme il apparaîtra dans le volet radicalisation, les programmes de déradicalisation demandent également beaucoup d'attention. Une continuité est toutefois requise pour faire face à cette problématique.

Les services de police locale devraient pouvoir disposer, du moins d'après la circulaire ministérielle GPI 78, d'un appui de la part des services spécialisés (la police fédérale, la VSSE). Les auditions ont toutefois montré que ce n'est guère voire pas le cas, notamment parce que ces services sont eux-mêmes surchargés et que la réserve générale n'est plus en mesure de fournir l'appui escompté.

Le morcellement de la police locale et, en particulier, la viabilité des plus petites zones font de plus en plus l'objet de discussions<sup>44</sup>. Une grande attention étant aujourd'hui accordée à la protection et à la sécurisation, la prévention et la proaction se trouvent dans une impasse. La collaboration *supralocale* mérite également une attention suffisante.

Certaines zones, comme celle de Bruxelles-Ouest, se plaignent du fait qu'elles sont, par rapport aux autres zones, trop peu financées par le pouvoir fédéral (norme KUL). La commission d'enquête constate que contrairement au financement de la police fédérale, les dotations fédérales des zones de police ont, tous comptes faits, progressé en montant net. Cette augmentation ne suffit toutefois pas à compenser toutes

<sup>44</sup> Bruggeman, W., Devroe, E. en Easton, M. (eds.) Maklu, Reeks Panopticon Llbri, nr. 4, 2010.

verplichtingen van de lokale politiezones te compenseren. De onderzoekscommissie onderschrijft ten volle de oude eis om de KUL norm te herzien<sup>45</sup>, rekening houdend met de vaststellingen en aanbevelingen die in dit verslag zijn opgenomen.

Dit doet echter geen afbreuk aan de urgente nood om de middelen flexibeler te kunnen inzetten bij crisissituaties of bij bijzondere gebeurtenissen. In het algemeen dienen de middelen te worden ingezet en aangewend daar waar ze nodig zijn.

Er vond inmiddels voor wat de behoeftebepaling van het personeel betreft, een bevraging plaats bij de korpschefs van de lokale politie. De onderzoekscommissie neemt akte van de verklaring van de vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, de heer Jan Jambon,<sup>46</sup> dat hij wat het personeelsbeheer betreft naar meer flexibiliteit wil gaan in de zin van het meer geven van autonomie aan de korpsleiding(en) (zoals dit in de andere federale administraties gebeurt).

Het is nu zo dat bij de instroom van personeel het “nieuwe” personeelslid exclusief voor één bepaalde functie of aan één bepaalde dienst wordt verbonden, wat een meer flexibele inzet van het personeel binnen dit politiekorps belet.

Bedoeling is om te werken op basis van personeelskredieten en in functie hiervan hun behoeften op korte, middellange en lange termijn te bepalen.

Deze behoefte stelt zich evenzeer bij de federale politie. De wijze waarop er nu wordt gewerkt met “gecloiseerde organieke kaders per directie/dienst” (OT3) is niet meer van deze tijd. Hierover zal, in overleg met justitie, de federale politie en de inspecteur van Financiën, in 2017 een werkgroep van start gaan.

#### VIII.4.5. *De LTF en de LIVC's*

63. De rol van de LTF en de LIVC werd al uitvoerig in hoofdstuk III.4., en meer bepaald vanuit de focus van de gerechtelijke politie, besproken.

Het is zonder meer zo, dat ook wat de bestuurlijke politie betreft, beide samenwerkingsverbanden een sleutelrol invullen.

De LTF is een overlegplatform, ingericht op een gedeconcentreerd niveau, waarbinnen de politie- en

<sup>45</sup> Zie verslag 10 jaar politiehervorming.

<sup>46</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 19 december 2016.

les obligations supplémentaires des zones de police locale. La commission d'enquête souscrit pleinement à la vieille revendication visant à réformer la norme KUL<sup>45</sup>, compte tenu des constatations présentées dans le présent rapport.

Cela n'enlève cependant rien au besoin urgent de pouvoir affecter les moyens avec plus de flexibilité en situation de crise ou lors d'événements spéciaux. D'une manière générale, les moyens doivent être injectés et utilisés là où ils sont nécessaires.

De plus, le chef de corps de la police locale a entre-temps été interrogé en ce qui concerne la détermination des besoins du personnel. La commission d'enquête prend acte de la déclaration du vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Région des bâtiments, M. Jan Jambon<sup>46</sup>, qu'en matière de gestion du personnel, il souhaite aller vers plus de flexibilité en ce sens qu'il souhaite accorder davantage d'autonomie au(x) chef(s) de corps (comme c'est le cas dans les autres administrations fédérales).

Actuellement, les “nouveaux” membres du personnel sont exclusivement attachés à une fonction ou à un service spécifique dès leur entrée en service, ce qui entrave la flexibilité de l'affectation du personnel au sein de ce corps de police.

L'objectif est de travailler sur la base de crédits de personnel et de déterminer leurs besoins à cours, moyen et long terme en fonction de ceux-ci.

Ce besoin se fait également ressentir au sein de la police fédérale. La méthode de travail actuelle, fondée sur “des cadres organiques cloisonnés par direction/service” (OT3) est dépassée. Un groupe de travail sera mis en place en 2017 à ce sujet, en concertation avec la Justice, la police fédérale et l'inspecteur des Finances.

#### VIII.4.5. *La LTF et les CSIL*

63. Le rôle de la LFT et des CSIL a déjà été examiné en détail dans le chapitre III.4., plus particulièrement sous l'angle de la police judiciaire.

Il est indéniable que ces deux accords de coopération jouent également un rôle-clé en ce qui concerne la police administrative.

La LFT est une plate-forme de concertation, ins-taurée à un niveau déconcentré, au sein de laquelle

<sup>45</sup> Voir le rapport d'évaluation des 10 ans de la réforme des polices.

<sup>46</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016.

inlichtingendiensten informatie<sup>47</sup> en inlichtingen<sup>48</sup> over gewelddadige radicalisering uitwisselen weliswaar, zoals eerder gesteld, ten onrechte beperkt tot de problematiek FTF. In de praktijk geldt deze beperking trouwens al lang niet meer, maar heel wat LTF's organiseren hun vergaderingen nog steeds op basis van de lijst FTF's. Binnen de bestuurlijke aanpak is de hier voorziene aanpak essentieel.

De LIVC's (*supra*, III.4.4.) moeten overal worden ingericht om de uitwisseling van informatie vlotter te laten verlopen en om de samenwerking tussen de lokale overheden, sociale diensten en preventiediensten aan te scherpen.

#### VIII.4.6. **De VSSE en ADIV (*supra*, III. en V.)**

64. De VSSE en de ADIV hebben een belangrijke opdracht in verband met radicalisering, extremisme en terrorisme. Zoals eerder vastgesteld is er nood aan een globale visie en een aangepaste veiligheidsarchitectuur om de werking van de overheden op alle niveaus en van de betrokken diensten beter op elkaar af te stemmen, zeker ook wat het bestuurlijk optreden betreft.

De onderzoekscommissie neemt akte van het protocolakkoord van 30 mei 2016 tussen de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken houdende regeling van de overheveling van de middelen van de VSSE, toegewezen voor het uitoefenen van persoonsbescherming in het kader van de overheveling van deze opdrachten naar de algemene bestuurlijke politie van de federale politie.

#### VIII.4.7. **Inspectie- en controlediensten**

65. Zoals uit de evaluatie van het Kanaalplan blijkt, is een multidisciplinaire samenwerking, ook bij het bestuurlijke optreden essentieel.

#### VIII.5. **De beschermings- en beveiligingsmaatregelen (*supra*, III.)**

66. De hoorzittingen hebben aangetoond dat, naast de gerechtelijke onderzoeken, nu heel veel aandacht gaat naar de bescherming en de beveiliging. Bepaalde aspecten van de bestuurlijke benadering dreigen hierdoor verwaarloosd te worden. De mogelijkheden voor

<sup>47</sup> Volgens de GPI 78 zijn de ruwe gegevens de gegevens die de politie verneemt tijdens de uitvoering van haar taken.

<sup>48</sup> Volgens de GPI 78 zijn inlichtingen: verwerkte, geduide en geanalyseerde gegevens na een gedefinieerd werkproces.

les services de police et de renseignement échangent des informations<sup>47</sup> et des renseignements<sup>48</sup> sur la radicalisation violente qui, comme indiqué précédemment, est limitée il est vrai à tort à la problématique des FTF. Dans la pratique, cette limitation a d'ailleurs disparu depuis longtemps, mais de nombreuses LFT organisent toujours leurs réunions sur la base de la liste des FTF. Dans le cadre de l'approche administrative, l'approche prévue ici est essentielle.

Les CSIL (*supra*, III.4.4.) doivent être instaurés partout afin de faciliter les échanges d'informations et d'intensifier la collaboration entre les pouvoirs locaux, les services sociaux et les services de prévention.

#### VIII.4.6. **La VSSE (*supra*, III. et V.)**

64. La VSSE et le SGRS remplissent une mission importante en matière de radicalisation, d'extrémisme et de terrorisme. Comme la commission l'a constaté précédemment, il faut une vision globale et une architecture de la sécurité adaptée afin de mieux harmoniser le fonctionnement des autorités publiques à tous les niveaux et des services concernés, y compris et surtout en matière d'action administrative.

La commission d'enquête prend acte du protocole d'accord qui a été conclu le 30 mai 2016 entre les ministres de la Justice et de l'Intérieur et qui règle le transfert des moyens de la VSSE, alloués pour l'exercice des missions de protection des personnes dans le cadre du transfert de ces missions à la police administrative générale de la police fédérale.

#### VIII.4.7. **Services d'inspection et de contrôle**

65. Ainsi qu'il ressort de l'évaluation du Plan Canal, la coopération multidisciplinaire est essentielle, et ce, également dans le cadre de l'action administrative.

#### VIII.5. **Les mesures de protection et de sécurité (*supra*, III.)**

66. Les auditions ont révélé qu'à côté des enquêtes judiciaires, on accorde à présent aussi une attention considérable à la protection et à la sécurité. Certains aspects de l'approche administrative risquent de s'en trouver négligés. Quoi qu'il en soit, les possibilités en

<sup>47</sup> Selon le GPI 78, les données brutes sont les données que la police apprend dans le cadre de l'exécution de ses tâches.

<sup>48</sup> Selon le GPI 78, les renseignements sont des données traitées, commentées et analysées après un processus de traitement défini.



het bestuurlijk optreden moeten hoe dan ook worden uitgeput en geoptimaliseerd.

Uit een vertrouwelijk onderzoek van het Comité P blijkt dat het langdurig handhaven van bijvoorbeeld dreigingsniveau 3 enerzijds bijdraagt tot het nemen van een aantal maatregelen in de hoop dat daarmee de veiligheid beter wordt verzekerd<sup>49</sup>, maar anderzijds een aantal gevolgen teweegbrengt voor de reguliere werking van de politie, waarvan sommige juist de veiligheid kunnen bezwaren.

Twee recente bevragingen door het Comité P hebben voorts aangetoond dat:

— de haalbaarheid om bepaalde maatregelen op middellange en lange termijn te handhaven, problematisch is;

— sommige maatregelen in tegenspraak zijn met het principe van community policing, toch wel de bakermat van het bestuurlijk optreden van de politie, en dat vooral de wijkwerking het eerste slachtoffer is;

— een aantal politiebureaus om veiligheidsredenen werden gesloten;

— het aankopen van veiligheidsmateriaal sterk ge-diversifieerd is;

— de reguliere werking ongeveer 10 % moet inboeten;

— de overheid weinig zicht heeft op wie wat doet;

— de lokale politie te weinig wordt geïnformeerd over de aard van de dreiging<sup>50</sup> en de informatiepositie van de korpschefs vaak zwak is;

— de risico analyses door de lokale overheden vrij dispaaraat en weinig gestructureerd verlopen;

— de basiskennis “terrorisme” nog vaak te wensen overlaat;

— het samenwerken met militairen op verschillende wijzen wordt aangepakt en de verdeelsleutel voor het inzetten van militairen niet op objectieve criteria is gesteund;

<sup>49</sup> Vermoed wordt dat de daling van de geregistreerde criminaliteit voor een groot deel het gevolg is van een sterkere politie en militaire aanwezigheid op straat.

<sup>50</sup> En het OCAD vaak ook gestandaardiseerde antwoorden geeft.

matière d'action administrative doivent être pleinement exploitées et optimisées.

Il ressort notamment d'un rapport confidentiel du Comité P que le maintien dans la durée du niveau de menace 3 encourage, d'une part, la prise de mesures dont on espère qu'elles garantiront une meilleure sécurité<sup>49</sup>, mais que ce maintien peut entraîner, d'autre part, un certain nombre de conséquences pour le fonctionnement régulier des services de police, dont certaines peuvent précisément nuire à la sécurité.

Deux enquêtes récentes menées par le Comité P ont par ailleurs montré que:

— le maintien de certaines mesures à moyen et à long terme est problématique en termes de faisabilité;

— certaines mesures sont contraires au principe de community policing, qui est tout de même le fondement de l'action administrative de la police, et le travail de quartier est le premier à en faire les frais;

— un certain nombre de bureaux de police ont été fermés pour des raisons de sécurité;

— les achats d'équipements de sécurité sont très diversifiés;

— le fonctionnement régulier est en recul d'environ 10 %;

— les autorités n'ont qu'une vision très limitée de ce qui se fait et de qui le fait;

— la police locale est trop peu informée de la nature de la menace<sup>50</sup> et la position d'information des chefs de corps est souvent faible;

— les analyses de risques effectuées par les autorités locales sont réalisées de manière assez disparate et peu structurée;

— la connaissance de base du “terrorisme” laisse encore souvent à désirer;

— la collaboration avec les militaires est abordée de différentes manières et la clé de répartition des tâches confiées aux militaires et à la police n'est pas fondée sur des critères objectifs;

<sup>49</sup> On suppose que la diminution de la criminalité enregistrée résulte en grande partie de la présence renforcée de la police et de l'armée dans la rue.

<sup>50</sup> Et l'OCAM donne par ailleurs souvent des réponses standardisées.

—overleg, zeker met de lokale politie, voor verbetering vatbaar is.

### VIII.6. Enkele bijzondere problemen

#### VIII.6.1. *Afdwingbaarheid van sluitingsbevelen – de verzegeling door de bestuurlijke overheid*

67. De bestuurlijke sluiting is een krachtig instrument in het kader van de bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdaadfenomenen. De afdwingbaarheid van een sluitingsbevel blijft echter een belangrijk probleem in de praktijk. Om een sluitingsbevel af te dwingen kan de burgemeester zegels laten leggen, waardoor het pand of de inrichting niet meer mag betreden worden. Bepaalde bijzondere wetgeving verschaft de burgemeester hiertoe de wettelijke bevoegdheid:

— artikel 16.4.7, § 2, 2°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieu-beleid; en

— het recente artikel 134septies van de Nieuwe Gemeentewet i.v.m. terrorisme (nog niet gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*).

In de meeste gevallen waarin de burgemeester tot een sluiting overgaat (bijvoorbeeld art. 119bis, art. 134ter en 134quater NGW en art. 9bis Drugswet), is de burgemeester niet gemachtigd om tot verzegeling over te gaan. Hoewel het steeds mogelijk is om zegels te laten leggen, is het verbreken ervan niet altijd strafbaar. Als deze bevoegdheid hem niet wordt toegewezen door een reglementaire- of wetsbepaling, dan zijn de zegels niet “beschermd” door artikel 283 van het Strafwetboek.

Het is onzeker of kan worden aangenomen dat deze bevoegdheid tot verzegeling volgt als modaliteit van zijn bevoegdheid tot het sluiten van een pand. Sommige auteurs vinden dat de verzegeling één van de maatregelen is die noodzakelijk kunnen zijn om de openbare rust, salubriteit of veiligheid te herstellen op basis van artikel 135, § 2, van de NGW.

Het nieuwe artikel 134 septies is echter duidelijk: de burgemeester is gemachtigd om de inrichting te doen verzegelen indien het sluitingsbeleid niet wordt nageleefd. Zegelverbreking is in dit geval dan ook strafbaar (de artikelen 283 en volgende van het Strafwetboek), aangezien de zegels worden aangebracht op grond van een wetsbepaling.

— la concertation pourrait être améliorée, en tout cas avec la police locale.

### VIII.6. Quelques problèmes particuliers

#### VIII.6.1. *Caractère contraignant d'ordres de fermeture – l'apposition de scellés par l'autorité administrative*

67. La fermeture administrative est un instrument efficace dans le cadre de l'approche administrative de phénomènes de criminalité organisée. Dans la pratique, le caractère contraignant d'un ordre de fermeture pose cependant toujours sérieusement problème. Pour imposer un ordre de fermeture, le bourgmestre peut faire apposer des scellés, si bien qu'il ne peut plus être pénétré dans l'immeuble ou l'établissement. Certaines dispositions légales particulières confèrent une compétence légale au bourgmestre en la matière:

— l'article 16.4.7., § 2, 2°, du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement;

— le récent article 134septies de la Nouvelle loi communale concernant le terrorisme (pas encore publié au *Moniteur belge*).

Dans la plupart des cas où le bourgmestre procède à la fermeture (par exemple, en vertu de l'article 119bis, des articles 134ter et 134quater de la nouvelle loi communale et de l'article 9bis de la loi relative aux drogues), le bourgmestre n'est pas habilité à apposer les scellés. Bien qu'il soit toujours possible de faire apposer des scellés, leur retrait ne sera pas toujours punissable. Dès lors que cette compétence ne lui est pas conférée par une disposition réglementaire ou légale, les scellés ne sont pas “protégés” par l'article 283 du Code pénal.

Il n'est pas certain qu'il puisse être admis que cette compétence d'apposer les scellés constitue une modalité de sa compétence de fermer un immeuble. Certains auteurs estiment que l'apposition de scellés est l'une des mesures pouvant être nécessaires pour rétablir la tranquillité, la salubrité et la sûreté publiques conformément à l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale.

Le nouvel article 134septies est cependant clair: le bourgmestre est habilité à apposer des scellés si l'arrêté de fermeture n'est pas respecté. Le bris de scellés est dès lors punissable dans ce cas (articles 283 et suivants du Code pénal), les scellés ayant été apposés en vertu d'une disposition légale.

Er mag dus worden aangenomen dat het misdrijf van zegelverbreking bij een pand gesloten door de burgemeester wel degelijk van toepassing is voor zover er fysiek zegels werden gelegd in al zijn mogelijke verschijningsvormen (een politielint is bijvoorbeeld ook een zegel).

Op te merken valt dat het Wetboek van strafvordering niet uitdrukkelijk bepaalt dat de procureur des Konings kan verzegelen maar dit volgt uit zijn beslagbevoegdheid.

### VIII.6.2. *De moskeeën*

68. Eén fundamentele vraag is, of de daders van terroristische misdrijven beïnvloed werden vanuit bepaalde moskeeën. Ook de erkenningsprocedure en het eventueel sluiten van moskeeën als maatregel van bestuurlijke politie is een problematiek die actueel veel aandacht krijgt.

Eén van de werkgroepen van het Plan R is de werkgroep moskeeën. De ontmanteling van niet-erkende cultplaatsen die het jihadisme verspreiden, is één van de 18 door de regering genomen maatregelen (*supra*, II.1.2).

Dit betreft evenwel een gewestelijke bevoegdheid. De burgemeester kan hier echter ook optreden.

In luik III “radicalisering” wordt op deze problematiek verder ingegaan.

### VIII.6.3. *De luchthavens*

69. Voor de aanslagen van 22 maart 2016 had het OCAD voor de Belgische luchthavens en voor Brussels Airport in het bijzonder geen onmiddellijke dreiging geïdentificeerd. Toch werden de luchthavens beschouwd als een algemeen doelwit en was er sprake van een verhoogde waakzaamheid en een actieve bezetting van het terrein door politie en defensie.

De veiligheid op de nationale luchthaven van Zaventem heeft na de aanslag van 22 maart 2016 heel wat aandacht gekregen, zowel bij de overheid, het personeel dat op de luchthaven werkt, als bij de bevolking. De maatregelen werden ondertussen versterkt.

70. De vakbonden en het personeel werkzaam op Brussels Airport hebben de voorbije jaren meermaals actie gevoerd om de veiligheidsproblemen aan te kaarten en zij publiceerden op 1 april 2016 een open brief. In deze brief werd uitgehaald naar de

Il est donc permis d’admettre que l’infraction consistant à briser les scellés apposés sur un immeuble fermé par le bourgmestre existe bel et bien pour autant que des scellés aient été physiquement apposés sous toutes les formes possibles (une banderole de police est, par exemple, aussi un scellé).

Il convient de noter que le Code d’instruction criminelle ne prévoit pas explicitement que le procureur du Roi peut apposer les scellés, mais cela découle de sa compétence en matière de saisie.

### VIII.6.2. *Les mosquées*

68. Une question fondamentale est de savoir si les auteurs d’infractions terroristes ont été influencés au départ de certaines mosquées. La procédure de reconnaissance et la fermeture éventuelle de mosquées en tant que mesure de police administrative sont des problématiques qui sont actuellement au cœur de l’attention.

L’un des groupes de travail du Plan R est le groupe de travail “mosquées”. Le démantèlement de lieux de culte non reconnus qui diffusent le djihadisme constitue l’une des 18 mesures prises par le gouvernement (*supra*, II.1.2).

Cette compétence relève toutefois des Régions, bien que le bourgmestre dispose également d’un rayon d’action en la matière.

Cette problématique sera approfondie dans le volet III “Radicalisation”.

### VIII.6.3. *Les aéroports*

69. Avant les attentats du 22 mars 2016, l’OCAM n’avait identifié aucune menace imminente sur les aéroports belges et sur Brussels Airport en particulier. Les aéroports étaient néanmoins considérés comme une cible générale. La vigilance était accrue et le terrain était occupé de manière active par la police et la Défense.

Après l’attentat du 22 mars 2016, la sécurité à l’aéroport national de Zaventem a fait l’objet d’une attention toute particulière, tant de la part des autorités que du personnel employé à l’aéroport et de la population. Les mesures ont été renforcées entre-temps.

70. Ces dernières années, les syndicats et le personnel actifs à Brussels Airport ont mené plusieurs actions en vue d’attirer l’attention sur les problèmes de sécurité et ont publié une lettre ouverte le 1<sup>er</sup> avril 2016. Dans cette lettre, ils dénonçaient les conditions de sécurité à

veiligheidsomstandigheden op de luchthaven en werd bedreigd met een staking indien er niet voldoende veiligheidsmaatregelen zouden worden genomen.

Er werd ook melding gemaakt van interne CMO-rapporten<sup>51</sup> met veiligheidsgebreken of –opmerkingen.

Deze klachten werden ook tijdens een hoorzitting bevestigd door de vertegenwoordigers van de vakbonden.

71. In twee eerdere en bijna identieke rapporten van de Europese Commissie (2011<sup>52</sup> en 2015<sup>53</sup>) werden diverse pijnpunten<sup>54</sup> aangegeven wat de veiligheid op de Belgische luchthavens betreft. Deze hebben aanleiding gegeven tot 31 aanbevelingen. Deze rapporten waren aanleiding tot heel wat discussies.

Deze rapporten betreffende de veiligheid op de luchthaven hadden al, ook mede op basis van de hiervoor vermelde interne CMO-rapporten, voor 22 maart 2016 geleid tot een aantal maatregelen. Veel van de nu genomen maatregelen illustreren ook waar de pijnpunten zaten voor 22 maart 2016.

Specifiek was er de melding van het niet regelmatig monitoren van de bomdetectieapparatuur en de problemen met de badges (personeel en bezoekers). Het was bijvoorbeeld mogelijk dat een badge voor één luchthaven werd ingetrokken terwijl de betrokkene toegang bleef hebben tot andere luchthavens.

De beveiliging van het gedeelte “airside” stelde problemen en er hebben al jaren geen evacuatieoefeningen meer plaatsgevonden. De onderzoekscommissie dringt er bij de luchthavenuitbater BAC op aan om het bestaande interne systeem van CMO-rapporten om veiligheidsgebreken te signaleren, verder te verfijnen en van extra feedback te voorzien.

72. Het aantal RIR's en in mindere mate de RAR's betreffende “terrorisme” ging de laatste jaren in stijgende lijn<sup>55</sup>. De interne informatiehuishouding i.v.m.

<sup>51</sup> Rapporten die door de medewerkers van BAC (Brussels Airport Company) worden opgesteld ondermeer wanneer ze veiligheidsincidenten vaststellen.

<sup>52</sup> Commission inspection report, 26 July 2011 (MOVE/E5/IO; 11//14/BE//AA).

Vertrouwelijk rapport, maar gepubliceerd onder andere door <https://euobserver.com/justice/133063>.

<sup>53</sup> Commission inspection report, 28 April, 2015 (C(2015)3016 final; 15/07/BE/AA).

Vertrouwelijk rapport.

<sup>54</sup> Het betrof: tekort aan mensen voor de veiligheidscontroles, de afwezigheid van een nationaal veiligheidsplan, onvoldoende opleiding en training, het niet altijd tijdig screenen van werknemers.

<sup>55</sup> 276 in 2014; 447 in 2015; 248 voor de eerste maanden van 2016.

l'aéroport et menaçaient de faire grève si des mesures de sécurité suffisantes n'étaient pas prises.

Il a également été fait état de rapports CMO internes<sup>51</sup> mentionnant des manquements ou des observations en matière de sécurité.

Ces plaintes ont également été confirmées par les syndicats au cours d'une audition.

71. Dans deux rapports précédents et pratiquement identiques de la Commission européenne (de 2011<sup>52</sup> et 2015<sup>53</sup>) Divers problèmes<sup>54</sup> ont été signalés en ce qui concerne la sécurité dans les aéroports belges. Ils ont donné lieu à 31 recommandations.

Ces rapports relatifs à la sécurité à l'aéroport avaient déjà, notamment sur la base des rapports CMO internes précités, donné lieu à la prise de mesures avant le 22 mars 2016. Nombre des mesures prises à présent illustrent également où le bât blessait avant le 22 mars 2016.

Il avait été spécifiquement fait mention de l'absence de contrôle régulier des appareillages de détection des bombes et des problèmes posés par les badges (du personnel et des visiteurs). Il était, par exemple, possible qu'une personne qui s'était vu retirer son badge pour un aéroport ait encore accès à d'autres aéroports.

La sécurisation de la partie “airside” posait également problème et plus aucun exercice d'évacuation n'avait été organisé depuis des années. La commission d'enquête insiste auprès de l'exploitant de l'aéroport BAC pour que le système existant des rapports CMO internes, visant à signaler des problèmes de sécurité, soit encore affiné et pour qu'il soit pourvu d'un feed-back supplémentaire

72. Le nombre de RIR et, dans une moindre mesure, de RAR concernant le “terrorisme” a été en augmentation au cours des dernières années<sup>55</sup>. La gestion interne

<sup>51</sup> Rapports établis par les collaborateurs de BAC (Brussels Airport Company) notamment lorsqu'ils constatent des incidents de sécurité.

<sup>52</sup> Commission inspection report, 26 juillet 2011 (MOVE/E5/IO; 11//14/BE//AA).

Rapport confidentiel, mais publié notamment par <https://euobserver.com/justice/133063>.

<sup>53</sup> Commission inspection report, 28 avril, 2015 (C(2015)3016 final; 15/07/BE/AA).

Rapport confidentiel.

<sup>54</sup> Il s'agissait d'un manque d'effectifs pour les contrôles de sécurité, de l'absence de plan de sécurité national, d'une formation et d'un entraînement insuffisants et du screening des travailleurs, qui n'était pas toujours réalisé à temps.

<sup>55</sup> 276 en 2014; 447 en 2015; 248 durant les premiers mois de 2016.

de veiligheid (signaleringen, RIR's, RAR's, onderlinge waarschuwingen, ...) waren vatbaar voor verbetering en moeten beter worden opgevolgd.

73. De CEO van Brussels Airport Company heeft tijdens hoorzitting meegedeeld dat voort gewerkt wordt aan de verbetering van de situatie.<sup>56</sup> Hierbij werd zonder in te boeten op het comfort van de reizigers, gestreefd naar een gepaste balans tussen veiligheid – welke altijd primeert – en economische belangen.

Er bestaat geen 100 % veiligheid maar de onderzoekscommissie stelt vast dat er heel wat maatregelen werden genomen om de veiligheid te verbeteren, wat intrinsiek ook aangeeft waar de pijnpunten zaten voor 22 maart 2016<sup>57</sup>.

De onderzoekscommissie stelt vast dat nog heel wat maatregelen verdere voorbereiding en uitwerking (bijvoorbeeld hangende marktprocedures, kinderziektes na het installeren gelaatsherkenning, problemen met badges...) vergen<sup>58</sup> en dringt er op aan dat deze met de nodige spoed worden doorgevoerd.

74. Er blijft nood aan een sterk Directoraat-generaal Luchtvaart (DGLV). Discontinuïteit in de leiding is nog steeds een probleem en “gelekte” rapporten bevestigen de nood om de werking van deze diensten van DLGV verder te optimaliseren<sup>59</sup>. Deze dienst werd ondertussen versterkt met 7 FTE, waaronder 2 veiligheidsexperts. Het Lokaal Veiligheidscomité van de luchthaven (LOVECO) heeft hier een belangrijke rol in te spelen. Er worden nu meer frequent vergaderingen georganiseerd, maar vooral de werknemers actief op de luchthaven blijven aandringen op het verder versterken van dit overleg om de nog resterende problemen een passende oplossing te geven.

75. De luchtvaartpolitie werd in zijn geheel uitgebreid met 193 mensen, waarvan er 105 aan de luchthaven van Zaventem (waaronder 24 voor de grenscontrole) werden toegewezen<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Hoorzitting met de heer Arnaud Feist, CEO van Brussels Airport Company, 21 december 2016.

<sup>57</sup> Tijdens de hoorzitting met de vakbonden werden gebrek aan overleg, problemen met de badges, materiaal dat niet meer functioneert, het niet organiseren van veiligheidsbriefings ... signaleerd.

<sup>58</sup> *Ibid.*  
Hoorzitting met de heer Jo Decuyper, hoofdcommissaris, diensthoofd ad interim van de luchtvaartpolitie in Zaventem, 14 december 2016.

<sup>59</sup> Hoorzitting met de heer Arnaud Feist, CEO van Brussels Airport Company, 21 december 2016.

<sup>60</sup> Deadline realisatie: 1 mei 2017.

de l'information concernant la sécurité (signalements, RIR, RAR, avertissements réciproques...) peut être améliorée et doit être professionnalisée davantage.

73. Au cours de l'audition, le CEO de Brussels Airport Company a indiqué que les travaux visant à améliorer la situation se poursuivaient<sup>56</sup>. L'objectif, à cet égard, était de trouver le juste équilibre entre la sécurité – qui prime toujours – et les intérêts économiques, sans négliger le confort des voyageurs pour autant.

La sécurité ne peut être garantie à 100 %, mais la commission d'enquête constate que de très nombreuses mesures ont été prises pour améliorer celle-ci, ce qui a également permis de déterminer où se situaient les problèmes avant le 22 mars 2016<sup>57</sup>.

La commission d'enquête constate que de nombreuses mesures doivent encore être préparées et élaborées plus avant<sup>58</sup> (par exemple: des procédures de marché en cours, des maladies de jeunesse après l'installation de la reconnaissance faciale, problèmes avec les badges, etc.) et insiste pour que l'on s'y attelle d'urgence.

74. Une Direction générale transport aérien (DGTA) forte reste nécessaire. La discontinuité du management pose toujours problème et des rapports “fuités” confirment la nécessité de poursuivre l'optimisation au niveau du fonctionnement de ces services de la DGTA<sup>59</sup>. Dans l'intervalle, ce service a reçu le renfort de 7 ETP, dont 2 experts en sécurité. Le Comité local de sécurité de l'aéroport (LOVECO) a un rôle important à jouer à cet égard. Des réunions sont désormais organisées de façon plus fréquente, mais surtout les travailleurs actifs à l'aéroport continuent d'insister sur la nécessité de renforcer encore cette concertation afin d'apporter une solution appropriée aux problèmes encore pendants.

75. La capacité globale de la police aéronautique a été renforcée de 193 collaborateurs, dont 105 ont été affectés à l'aéroport de Zaventem (et 24 au contrôle des frontières)<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Audition de M. Arnaud Feist, CEO de Brussels Airport Company, 21 décembre 2016.

<sup>57</sup> Lors de l'audition des syndicats, un manque de concertation, des problèmes de badges, du matériel qui ne fonctionne plus, la non-organisation de briefings de sécurité, etc. ont été signalés.

<sup>58</sup> *Ibid.*  
Audition de M. Jo Decuyper, commissaire divisionnaire, chef de service ad interim de la police aéronautique à Zaventem, 14 décembre 2016.

<sup>59</sup> Audition de M. Arnaud Feist, CEO de Brussels Airport Company, 21 décembre 2016.

<sup>60</sup> Date butoir pour la réalisation: le 1<sup>er</sup> mai 2017.

76. Tijdens de hoorzittingen heeft de onderzoekscommissie bij monde van de vakbonden vernomen dat er, meer dan vroeger, gebruik wordt gemaakt van tijdelijke contracten. Dit zorgt er volgens de vakbonden voor dat de sociale controle minder effectief is, omdat er meer verloop is bij het personeel.

77. Er blijft ook onduidelijkheid over het wettelijk statuut van de luchthaveninspecteurs. In het verleden was het duidelijk dat deze veiligheidsmensen onder de bevoegdheid van de overheid vielen en in bepaalde wetgeving staat dit nog steeds zo vermeld. Tegelijk vallen zij evenwel ook onder de bevoegdheid van de private uitbater waardoor een spanningsveld blijft bestaan tussen veiligheid en commerciële belangen. In het nu bij Binnenlandse Zaken voorliggend ontwerp tot oprichting van de Directie “Bewaking en Bescherming” welke kan worden ingezet voor de bewaking van verschillende gevoelige plaatsen en het vervoer van gedetineerden, wordt voorgesteld dat deze luchthaveninspecteurs lid zouden worden van dit nieuwe korps.

78. Het aspect “Insider threat” kreeg veel aandacht. Het nieuw opgestarte project “COPPRA<sup>61</sup> on airport” en het inrichten van een “local taksforce airport” beogen meer aandacht te besteden aan de interne informatiehuishouding op de luchthaven en aan de mogelijke radicalisering van mensen die permanent of tijdelijk op de luchthaven werken.

Ook worden er nu meer gespecialiseerde honden ingezet omdat de nieuwe detectieapparatuur voor explosieven nog verder wordt getest. De expertise voor geweldsbeheersing wordt verder opgevoerd en het personeel krijgt een aangepaste EHBO opleiding.

79. Samen met het Directoraat-generaal Luchtvaart (DGLV) is een analyse gemaakt van de impact van de “badgescultuur” op de luchthaven. Het is de bedoeling dat iedereen die zich “airside” bevindt permanent een badge draagt en deze correct gebruikt. De screening van de badges is versterkt<sup>62</sup>. Misbruik na de intrekking van het toegangsrecht moet in de toekomst worden vermeden<sup>63</sup>.

De toegang tot de zogenaamde “curb vertrek” voor voertuigen met aankomende reizigers werd sterk beperkt.

76. Au cours des auditions, la commission d'enquête a appris par les syndicats que l'aéroport recourt plus qu'auparavant à des contrats temporaires. Il s'ensuit, selon les syndicats, que le contrôle social est moins effectif, eu égard à la plus grande rotation au sein du personnel.

77. Le statut légal des inspecteurs aéroportuaires doit également encore être clarifié. Par le passé, le personnel chargé de la sécurité relevait clairement de la compétence de l'autorité publique et, dans certaines lois, il en est toujours ainsi. Mais aujourd'hui, ces travailleurs relèvent toutefois également de la compétence de l'exploitant privé, ce qui contribue à maintenir un champ de tension entre la sécurité et les intérêts commerciaux. Dans le projet, actuellement sur la table de l'Intérieur, de création de la Direction “Surveillance et Protection”, à laquelle il pourra être fait appel pour assurer la surveillance de différents lieux sensibles et le transport des détenus, il est proposé que ces inspecteurs aéroportuaires soient membres de ce nouveau corps.

78. Une attention particulière a été accordée à l'aspect “menace interne”. Le projet “COPPRA<sup>61</sup> on airport”, qui a été lancé récemment, et la création d'une “local taskforce airport” visent à accorder davantage d'attention à la gestion interne de l'information à l'aéroport et à la possible radicalisation des personnes qui y travaillent de manière permanente ou occasionnelle.

Davantage de chiens-renifleurs sont désormais également utilisés, car l'évaluation des nouveaux détecteurs d'explosifs n'est pas encore terminée. On améliore encore l'expertise en matière de maîtrise de la violence et le personnel suit une formation de secourisme.

79. Une analyse des répercussions de l'utilisation des badges dans l'aéroport a été réalisée en collaboration avec la Direction générale du transport aérien (DGTA). L'objectif est que toute personne se trouvant sur le tarmac porte en permanence un badge et l'utilise correctement. La vérification des badges a été renforcée<sup>62</sup>. À l'avenir, tout abus commis après le retrait des droits d'accès devra être évité<sup>63</sup>.

L'accès à la rampe de départ pour les véhicules transportant les voyageurs qui arrivent a été fortement restreint.

<sup>61</sup> Community policing and the prevention of radicalisation and terrorism.

<sup>62</sup> Hoorzitting met de heer Arnaud Feist, CEO van Brussels Airport Company, 21 december 2016.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Community policing and the prevention of radicalisation and terrorism.

<sup>62</sup> Audition de M. Arnaud Feist, CEO de Brussels Airport Company, 21 décembre 2016.

<sup>63</sup> Ibid.

Voor de aanslagen werd aan de RIR's (te) weinig aandacht besteed en kwam er ook nauwelijks feedback. Er werden een aantal maatregelen genomen om hieraan te verhelpen<sup>64</sup>.

Ter hoogte van het hoofdgebouw wordt een ANPR systeem geïnstalleerd en test men de mogelijkheden voor "facial recognition" met inbreng van gegevens uit de ANG.

De grenscontroles hebben nu een directe toegang tot de gegevensbank FTF en tot de internationale signaleringen.

De gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant heeft ondertussen aan de onderzoekscommissie meegedeeld dat het BNIP Brussels Airport werd geactualiseerd, rekening houdend met de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie.

De principes van zowel het BNIP Brussels Airport als het BNIP terrorisme (met toepassing van het Koninklijk Besluit van 1 mei 2016) worden nu effectief toegepast.

Onder het gezag van de gouverneur wordt verder gewerkt aan het vereenvoudigen en het optimaliseren van de noodplannen.

Volgens de door de gouverneur meegeede informatie zijn er evacuatieplannen opgesteld door BAC en deze worden ter beschikking gesteld van de hele luchthavengemeenschap. Het is dan de verantwoordelijkheid van de werkgevers en de preventieadviseurs van de bedrijven op de luchthaven om deze plannen kenbaar te maken aan hun werknemers.

80. De in het tussentijds en voorlopig verslag "Hulpverlening" van deze onderzoekscommissie<sup>65</sup> bepleite eenheid van commando (luchtvaartpolitie, gerechtelijke politie) werd op de luchthaven nog niet gerealiseerd en de onderzoekscommissie bevestigt met aandrang de nood om dit door te voeren. Tijdens de hoorzitting met heer Jo Decuyper, hoofdcommissaris, diensthoofd ad interim van de luchtvaartpolitie in Zaventem, is gebleken dat ondanks de inzet van meer politiepersoneel en op basis van het huidige dreigingsniveau de steun van militairen nuttig is.

<sup>64</sup> Hoorzitting met de heer Jo Decuyper, hoofdcommissaris, diensthoofd ad interim van de luchtvaartpolitie in Zaventem, 14 december 2016.

<sup>65</sup> DOC 54 1752/006, p.32,39,44.

Avant les attentats, (trop) peu d'attention était accordée aux RIR et les feed-back étaient rares. Plusieurs mesures ont été prises pour remédier à ce problème<sup>64</sup>.

Un système ANPR est en cours d'installation à hauteur du bâtiment principal et on teste la possibilité de recourir à la reconnaissance faciale à l'aide des données de la BNG.

Les agents chargés des contrôles frontaliers disposent désormais d'un accès direct à la banque de données FTF et aux signalements internationaux.

Le gouverneur de la province du Brabant flamand a entre-temps informé la commission d'enquête que le PPU de Brussels Airport a été actualisé, en tenant compte des recommandations de la commission d'enquête parlementaire.

Tant les principes du PPU Brussels Airport que ceux du PPU terrorisme (en application de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mai 2016) sont désormais effectivement appliqués.

Les travaux de simplification et d'optimisation des plans d'urgence se poursuivent, sous l'autorité du gouverneur.

Selon les informations communiquées par le gouverneur, des plans d'évacuation ont été établis par BAC et mis à la disposition de l'ensemble de la communauté aéroportuaire. Il relève de la responsabilité des employeurs et des conseillers en prévention des entreprises présentes à l'aéroport de communiquer ces plans à leurs travailleurs.

80. L'unité de commandement (police aéronautique et police judiciaire) préconisée dans le rapport intermédiaire et provisoire sur le volet "assistance et secours" par cette commission d'enquête<sup>65</sup> n'a pas encore été mise en œuvre dans l'aéroport et la commission d'enquête insiste sur la nécessité de le faire. Au cours de l'audition de M. Jo Decuyper, commissaire divisionnaire, chef de service *ad interim* de la police aéronautique à Zaventem, il est apparu que l'appui de militaires reste utile, compte tenu du niveau de menace actuel et malgré la présence de plus de personnel policier sur le terrain.

<sup>64</sup> Audition de M. Jo Decuyper, commissaire divisionnaire, chef de service ad interim de la police aéronautique à Zaventem, 14 décembre 2016.

<sup>65</sup> DOC 54 1752/006, pp. 32, 39, 44.

#### VIII.6.4. *Kerntaken van de politie.*

81. Ondertussen werd door de vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen een initiatief op touw gezet om niet-kerntaken aan te pakken via het zogenaamd Kerntakenplan (uitvoering loopt volop<sup>66</sup>) met zijn zogenaamde 20 werven.

#### VIII.6.5. *Het Kanaalplan*

82. Het Kanaalplan, dat zowel een gerechtelijke als een bestuurlijke finaliteit heeft, werd op 26 september 2016 geëvalueerd en is uitvoerig aan bod gekomen, onder meer tijdens de hoorzitting met burgemeesters van 15 februari 2017 en de hoorzitting van 14 december 2016 met de heer Luc Ysebaert, directeur coördinator (DIRCO) van de coördinatie- en steundirectie van het arrondissement Brussel-Hoofdstad.

83. Het Kanaalplan wordt gekenmerkt door de bijzondere en geïntegreerde inzet van middelen, een versterkte bestuurlijke aanpak en het feit dat de aanpak gebaseerd is op een versterkte informatiepositie.

84. Het Plan wordt over het algemeen gewaardeerd, uiteraard door de minister van Binnenlandse zaken maar ook de minister van Justitie heeft de grote meerwaarde van dit plan onderstreept.

85. De inbreng van de Lokale Integrale Veiligheidscel (LIVC) is essentieel voor de informatiedoorstroming over de woonplaats, de gezinssamenstelling, overige al dan niet ingeschreven personen, de leefsituatie, de historiek van de identiteitskaarten en de paspoorten, mogelijke inbreuken i.v.m. sociale voordelen, belastingfraude, geschillen met de gemeente, stedenbouwkundige inbreuken, problemen rond vzw's, en andere problemen.

86. Wat de politie betreft, werd de meerwaarde van de terreinkennis en van een goede wijkwerking aangetoond.

De aangeboden versterking van de politiecapaciteit was nodig.

De grote mobiliteit en het gebrek aan terreinkennis van het gedetacheerde personeel hadden een invloed

<sup>66</sup> Overzicht van de genomen beleidsmaatregelen, overgezonden door de heer Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen.

Zie ook: Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen, 19 december 2016.

#### VIII.6.4. *Tâches essentielles de la police*

81. Dans l'intervalle, le vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, a lancé une initiative en vue de s'attaquer aux tâches non essentielles par le biais du Plan relatif aux tâches essentielles (dont la mise en œuvre est en cours<sup>66</sup>) et de ses 20 chantiers.

#### VIII.6.5. *Le Plan Canal*

82. Le Plan Canal, dont les finalités sont judiciaires et administratives, a été évalué le 26 septembre 2016. Il a aussi été examiné de manière approfondie entre autres au cours de l'audition des bourgmestres du 15 février 2017, de l'audition du 14 décembre 2016 de M. Luc Ysebaert, directeur-coordonateur (DIRCO) de la direction de coordination et d'appui de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale.

83. Le Plan Canal se caractérise par l'affectation particulière et intégrée de moyens, une approche administrative renforcée et le fait que cette approche s'appuie sur une position renforcée en matière d'informations.

84. Le Plan est généralement apprécié, naturellement par le ministre de l'Intérieur, mais aussi par le ministre de la Justice, qui a également souligné son importance plus-value.

85. L'apport de la Cellule locale de sécurité intégrale (CSIL) est essentiel pour la transmission d'informations concernant le domicile, la composition du ménage, les autres personnes domiciliées ou non, les conditions de vie, l'historique des cartes d'identité et des passeports, les infractions éventuelles en matière d'avantages sociaux, la fraude fiscale, les litiges avec la commune, les infractions urbanistiques, les problèmes concernant les asbl, et d'autres problèmes.

86. En ce qui concerne la police, la plus-value de la connaissance du terrain et du travail de qualité au niveau du quartier a été démontrée.

Le renforcement de la capacité policière apporté était nécessaire.

La grande mobilité et le manque de connaissance du terrain du personnel détaché ont eu un impact sur

<sup>66</sup> Aperçu des mesures politiques prises, transmis par M. Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments.

Voir également: Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016.



op de efficiëntie<sup>67</sup>. De deelnemers aan het plan pleiten daarom voor duurzame maatregelen, in plaats van tijdelijke toezeggingen voor versterking.

Het was evenwel onmogelijk om op zulke korte termijn nieuwe agenten te rekruteren, waardoor er geen andere keuze was dan met verplaatsingen van personeel te werken. Ondertussen worden de nodige initiatieven genomen om extra agenten aan te werven.

Een aandachtspunt is de nood aan een meer intensieve en kwaliteitsvolle uitwisseling van bestuurlijke informatie tussen de betrokken politiezones.

Vermeldenswaardig is ook het feit dat de deelnemende korpsen zich geëngageerd hebben om, in afwachting van een nationale oplossing, de nummerplaten verbonden aan personen in hun ANPR systeem op te nemen.

87. Positief is dat er in uitvoering van dit plan een betere communicatie met de gevangenen werd gerealiseerd. De achterstand in de voeding van de dynamische gegevensbank is weggewerkt. Het DG EPI heeft nu toegang en voedt de gegevensbank met gegevens die ondermeer betrekking hebben op het detentieverleden en –gedrag van de betrokkenen, met bijzondere aandacht voor signalen van disengagement of radicalisering.

Het bleek noodzakelijk om de werkwijze van het Kanaalplan uit te breiden naar personen die niet zijn opgenomen in de OCAD-lijst. Illustratief is het feit dat de deradicaliseringscel in de gemeente Molenbeek al een 60-tal dossiers heeft geopend van jongeren die blijken te geven van een “manifest veranderend gedrag”.

88. Er waren ook meer terughoudende reacties, met name van enkele burgemeesters. Er zijn een aantal punten die bijzondere aandacht vereisen, inzonderheid het proportioneel organiseren van controles, het doelgericht controleren van vennootschappen en verenigingen, de personeelsproblemen bij de diensten (bijvoorbeeld inzake kennis en vaardigheden van gedetacheerde politiemensen), het systematisch onderzoeken van ledenlijsten in het kader van de BELFI-operatie, zonder dat dit – volgens de projectleider – steeds met redenen werd omkleed, en het uitvoeren van controles op een vrijdag (de gebedsdag). De onderzoekscommissie beklemtoont in dat opzicht dat een voldoende gericht

l'efficacité<sup>67</sup>. Les participants à l'application du plan ont dès lors préconisé des mesures durables, plutôt que l'affectation de renforts temporaires.

Il était toutefois impossible, dans un délai aussi court, de recruter de nouveaux agents, si bien qu'il n'y avait pas d'autre choix que de procéder à des déplacements de personnel. Dans l'intervalle, les initiatives qui s'imposent ont été prises pour recruter des agents supplémentaires.

La nécessité d'un échange d'informations administratives plus intensif et de qualité entre les zones de police concernées a retenu l'attention.

Il convient aussi de signaler que les corps participants se sont engagés à enregistrer les numéros de plaque des personnes dans leur système ANPR.

87. Il est positif que la communication avec les prisons ait été améliorée en exécution de ce plan. Le retard enregistré sur le plan de l'alimentation de la banque de données dynamique a été résorbé. La DG EPI a aujourd'hui accès à cette banque de données et l'alimente à partir de données concernant notamment l'historique de la détention et le comportement des intéressés, une attention particulière étant accordée aux signaux de désengagement ou de radicalisation.

Il est apparu nécessaire d'étendre le champ d'application du Plan Canal à des personnes qui ne figurent pas sur la liste de l'OCAM. On citera, à titre illustratif, le fait que la cellule de déradicalisation de la commune de Molenbeek a déjà ouvert une soixantaine de dossiers concernant des jeunes ayant exprimé des “changements de comportement manifestes”.

88. Il y a aussi eu des réactions plus réticentes, notamment de la part de quelques bourgmestres. Plusieurs points requièrent une attention particulière, surtout l'organisation de contrôles proportionnés, le “ciblage” adéquat des contrôles des sociétés et des associations, et les problèmes de personnel dans les services (par exemple en ce qui concerne les connaissances et les compétences des policiers détachés), l'analyse systématique des listes des membres dans le cadre de l'opération BELFI sans qu'elle ait toujours été motivée, aux dires du chef de projet, et les contrôles effectués le vendredi, jour de prière. La commission souligne à cet égard qu'une approche suffisamment

<sup>67</sup> Hoorzitting met de heer Luc Ysebaert, directeur coördinator (DIRCO) van de coördinatie- en steundirectie van het arrondissement Brussel-Hoofdstad, van 14 december 2016 en hoorzitting met burgemeester, 15 februari 2017.

<sup>67</sup> Audition du 14 décembre 2016 de M. Luc Ysebaert, directeur coordinateur (DIRCO) de la direction de coordination et d'appui de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale et audition des bourgmestres du 15 février 2017.

aanpak moet worden gehanteerd die de fundamentele vrijheden in acht neemt.

Sommigen pleiten er voor om het Plan R beter af te stemmen op het Kanaalplan en om het Kanaalplan geografisch uit te breiden (tot de gemeenten met FTF's of voor het hele land).

89. De onderzoekscommissie meent dat het Kanaalplan een aantal maatregelen omvat die een onderdeel (zouden moeten) zijn van de reguliere werking van de betrokken politiezones en van de andere betrokken diensten. Het Kanaalplan dat wordt gekenmerkt door de bijzondere en geïntegreerde inzet van middelen, een versterkte bestuurlijke aanpak en het feit dat de aanpak gebaseerd is op een versterkte informatiepositie, is op veel punten een inspiratiebron voor andere gemeenten waar FTF's wonen of verblijven. De opgedane ervaringen kunnen bijdragen tot een duurzame aanpak, voor zover de nodige correcties worden aangebracht.

In het NVP 2016-2019 wordt trouwens de kracht van het Kanaalplan onderstreept.

#### VIII.6.6. *Inzet militairen in steun van de politie (supra, II.2.1., 18 maatregelen van de regering)*

90. De inzet van militairen in het kader van de bestuurlijke politie (operatie "Vigilant Guardian")<sup>68</sup> bleek – zeker op de luchthaven – nuttig, maar de vraag blijft open of deze aanwezigheid niet beter moet worden gemoduleerd, zeker nu er heel wat veiligheidsmaatregelen (publiek, privaat) worden genomen.

Alleszins kan de informatie-uitwisseling aan en door de militairen worden verbeterd (*supra*, IV.).

#### VIII.6.7. *De (bestuurlijke) HYCAP*

91. De HYCAP is geregeld door de ministeriele richtlijn MFO-2 van 13 april 2012<sup>69</sup>, die in uitvoering van de artikelen 61 tot 64 van de WGP werd uitgevaardigd.

In uitvoering van artikel 62.10°, van de WGP wordt het HYCAP mechanisme voorbehouden voor het uitzonderlijk en tijdelijk verlenen van versterking bij omvangrijke opdrachten van bestuurlijke politie.

<sup>68</sup> Na de aanslagen 1 800; nu nog 1 200.

<sup>69</sup> Ministeriële richtlijn MFO-2 van 13 april 2012 betreffende het solidariteitsmechanisme tussen de politiezones inzake versterkingen voor opdrachten van bestuurlijke politie, *B.S.* 18 mei 2012.

ciblée et respectueuse des libertés fondamentales est indispensable.

Certaines personnes souhaitent que le Plan R soit mieux aligné sur le Plan Canal et que la zone géographique couverte par ce dernier soit étendue (aux communes hébergeant des FTF ou à tout le pays).

89. La commission d'enquête parlementaire estime que le Plan Canal prévoit plusieurs mesures qui font (ou devraient faire) partie du travail régulier des zones de police concernées et d'autres services. Le Plan Canal, qui se caractérise par l'utilisation spécifique et intégrée de moyens, une approche administrative renforcée et le fait que cette approche se fonde sur une position d'information renforcée constituée, à maints égards, une source d'inspiration pour d'autres communes dans lesquelles résident ou séjournent des FTF. Les expériences acquises peuvent contribuer à développer une approche durable, à condition d'apporter les corrections nécessaires.

Le PNS 2016-2019 souligne d'ailleurs la force du plan Canal.

#### VIII.6.6. *Déploiement de militaires et soutien de la police (supra, II.2.1., 18 mesures du gouvernement)*

90. Le déploiement de militaires dans le cadre de la police administrative (opération "Vigilant Guardian")<sup>68</sup> avant les attentats a été utile, mais reste à savoir s'il ne faudrait pas mieux moduler cette présence, d'autant que de nombreuses mesures de sécurité (publiques et privées) sont prises actuellement.

Quoi qu'il en soit, il est possible d'améliorer les échanges d'informations avec les militaires (*supra*, IV.).

#### VIII.6.7. *L'HYCAP (administratif)*

91. Le mécanisme HYCAP est réglé par la directive ministérielle MFO-2 du 13 avril 2012<sup>69</sup>, élaborée en exécution des articles 61 à 64 de la LPI.

En exécution de l'article 62.10°, de la LPI, ce mécanisme est réservé à l'octroi à titre exceptionnel et temporaire de renforts aux missions de police administrative de grande ampleur.

<sup>68</sup> Après les attentats 1 800, à l'heure actuelle encore 1 200.

<sup>69</sup> Directive ministérielle MFO-2 du 13 avril 2012 relative au mécanisme de solidarité entre zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative, *Moniteur belge* du 18 mai 2012.

92. De MFO-2 beoogt de terbeschikkingstelling, door alle politiezones van het land, van een gedeelte van hun operationele capaciteit ten voordele van een andere zone voor het uitvoeren van opdrachten van bestuurlijke politie waarvoor ze niet alleen kan instaan. Het gaat om een dwingend mechanisme van nationale solidariteit tussen de politiezones dat als een bindende procedure wordt gehanteerd.

Daarnaast blijven de andere mechanismen inzake bijstand bestaan: de ondersteuning door de federale politie – met al dan niet gespecialiseerde versterkingen –, de vrijwillige laterale steun tussen de politiezones en de interzonale samenwerking.

Tot slot zijn er ook de mogelijkheden tot vordering met toepassing van de artikelen 43 en 64 van de WGP.

93. De aanhoudende terreurdreiging, de asielcrisis, de stakingen in de gevangenissen en vele andere gebeurtenissen wegen op de politie.

Vooraf ten gevolge van het feit dat heel wat beveiligingsmaatregelen met betrekking tot het handhaven van het dreigingsniveau 3 bijkomende capaciteit vragen, ontstond er heel wat onvrede bij de lokale overheden en bij de politiezones. Af en toe wordt zelfs geweigerd om de gevraagde HYCAP versterking te leveren. Ook blijkt dat vooral kleine zones het moeilijk hebben om hieraan deel te nemen, zonder de uitvoering van hun basisfunctionaliteiten in het gedrang te brengen.

De onderzoekscommissie dringt daarom aan op het wegwerken van de deficits en het herstellen van een algemene reserve die naam waardig is.

94. De politiezones kunnen weigeren om deze richtlijnen uit te voeren, indien deze richtlijnen de uitvoering van hun lokale opdrachten in het gedrang brengen. Steeds meer burgemeesters verzetten zich trouwens tegen het inzetten van hun lokaal politiekorps voor HYCAP-opdrachten.

Ingeval van “ernstige of nakende bedreigingen van de openbare orde” kan de minister van Binnenlandse Zaken, wanneer de middelen van de lokale politiezones ontoereikend zijn, de lokale politie van een andere zone opvorderen.

De minister kan op basis van artikel 11 van de WPA subsidiair optreden t.o.v. de burgemeesters indien een burgemeester gewild of ongewild in gebreke blijft om zijn bevoegdheden uit te oefenen.

92. La MFO-2 entend régler la mise à disposition par l'ensemble des zones de police du pays d'une partie de leur capacité opérationnelle au profit d'une autre zone confrontée à une mission de police administrative qu'elle ne peut assurer seule. Il s'agit d'un mécanisme contraignant de solidarité nationale entre les zones de police, envisagé comme procédure contraignante.

Les autres mécanismes d'appui sont maintenus: la mise à disposition par la police fédérale de renforts – spécialisés ou non –, l'appui latéral volontaire entre les zones de police et la coopération interzonale.

On peut enfin citer les possibilités de réquisition prévues par les articles 43 et 64 de la LPI.

93. La menace terroriste qui persiste, la crise de l'asile, les grèves dans les prisons et de nombreux autres événements ont des répercussions importantes sur la police.

On a pu observer un grand mécontentement dans le chef des pouvoirs locaux et des zones de police, principalement en raison du fait que beaucoup de mesures de sécurité liées au maintien du niveau de menace 3 impliquent la mobilisation d'une capacité supplémentaire. On constate même de temps en temps un refus de fournir des renforts HYCAP. Il s'avère également que ce sont principalement les zones de taille modeste qui ont des difficultés à participer à ce mécanisme sans compromettre l'exécution de leurs fonctionnalités de base.

La commission d'enquête insiste dès lors pour que les deficits soient comblés et que l'on restaure une réserve générale digne de ce nom.

94. Les zones de police peuvent refuser d'exécuter ces directives si elles compromettent l'exécution de leurs missions locales. De plus en plus de bourgmestres s'opposent d'ailleurs à l'implication de leur corps de police local dans des missions HYCAP.

En cas de “menaces graves et imminentes contre l'ordre public”, le ministre de l'Intérieur peut, lorsque les moyens des zones de police locale ne suffisent pas, requérir la police locale d'une autre zone.

En vertu de l'article 11 de la LFP, le ministre peut intervenir de façon subsidiaire lorsqu'un bourgmestre reste, volontairement ou non, en défaut d'exercer ses compétences.

Uitzonderlijk en op basis van artikel 89 van de WGP kan de gouverneur zich ter plaatse begeven om de maatregelen die voortvloeien uit verplichtingen welke aan de toepassing van deze wet zijn verbonden, ten uitvoer te brengen.

De zonechef is verantwoordelijk voor de uitvoering door zijn politiekorps van de lokale opdrachten, van de richtlijnen met betrekking tot de opdrachten met een federaal karakter en van de opvoedingen (art. 44 WGP).

De Vaste Commissie van de lokale politie (VCLP) (art. 91 WGP) is een adviesorgaan, maar kan geen dwingende richtlijnen geven aan de politiezones.

De onderzoekscommissie is van oordeel dat er in crisissituaties nood is aan een meer afdwingbare samenwerking.

Een herziening van de HYCAP (MFO2) om de interzonale solidariteit op te leggen (door de dotatie aan de politiezones te koppelen aan de inachtneming van de MFO2) blijft evenwel moeilijk te verantwoorden in een context waarin, bij gebrek aan investeringen, de federale politiediensten er niet langer in slagen hun ondersteunende taak als bedoeld in artikel 3 van de wet op de geïntegreerde politiedienst te vervullen.

95. Sinds maart 2017 is er een akkoord in voorbereiding, met inbreng van zowel de Vaste Commissie van de Lokale Politie (VCLP) als de federale politie over een nieuw concept MFO2. Dit initiatief van de minister van Binnenlandse zaken zorgt niet voor een omwenteling van het systeem, maar benadrukt wel het kader en de rechten/plichten van de interzonale solidariteit (7 % op jaarbasis wordt gedetacheerd). Ook de steun – en dat is nieuw – van de lokale aan de federale politie (globaal/grootschalig evenement; calamiteit; urgentie) wordt nu geregeld<sup>70</sup>.

Het feit dat de aangepaste MFO-2 voorziet in de inhouding van een bedrag op de federale subsidies wanneer de Algemene Inspectie vaststelt dat een zone op een “niet-gerechtvaardigde basis” heeft geweigerd om aan het HYCAP-systeem bij te dragen, staat nog ter discussie. Het totaal van de ingehouden sommen wordt op het einde van het jaar verdeeld onder de zones die wél solidair zijn.

Dit bijgestuurd concept voor de MFO2 voorziet ook in een permanente monitoring te voorzien zodanig een opvolging en evaluatie en eventuele bijstellingen steeds mogelijk zijn.

<sup>70</sup> <https://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac662.pdf>.

Dans des cas exceptionnels, sur la base de l'article 89 de la LPI, le gouverneur peut se rendre sur place pour exécuter les mesures qui découlent des obligations liées à l'application de cette loi.

Le chef de zone est responsable de l'exécution par son corps de police des missions locales, des directives relatives aux missions à caractère fédéral et des réquisitions (art. 44 de la LPI).

La Commission permanente de la police locale (CPPL) (art. 91 de la LPI) est un organe consultatif qui ne peut pas donner de directives contraignantes aux zones de police.

La commission d'enquête estime qu'il est nécessaire de pouvoir compter sur une coopération plus contraignante dans les situations de crise.

Une révision de l'HYCAP (MFO2) pour rendre la solidarité contraignante (établir un lien entre dotation aux zones de police et respect de la MFO2) reste toutefois difficilement justifiable dans un contexte où, faute d'investissement, la police fédérale ne sait plus remplir son rôle d'appui visé à l'article 3 de la loi sur la police intégrée.

95. Depuis mars 2017, un accord, associant la Commission Permanente de la Police Locale (CPPL) et la police fédérale, est en cours d'élaboration quant à un nouveau concept de MFO2. Cette initiative du ministre de l'Intérieur ne vise pas à révolutionner le système, mais à souligner le cadre et les droits/devoirs existant au niveau de la solidarité interzonale (le détachement atteint 7 % sur base annuelle). Le soutien apporté par la police locale à la police fédérale (événement global/de grande ampleur; calamité; urgence) est désormais également réglé<sup>70</sup>, ce qui est nouveau.

La retenue d'une partie des subsides fédéraux qui est prévue par la MFO-2 adaptée lorsque l'Inspection générale constate qu'une zone a refusé de contribuer au système HYCAP “sans présenter de justification valable” fait encore l'objet de discussion. Le montant total des sommes retenues sera réparti à la fin de chaque année entre les zones solidaires.

Le concept de MFO2 adapté prévoit également un monitoring permanent permettant d'assurer un suivi et une évaluation et d'apporter des corrections éventuelles.

<sup>70</sup> <https://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/54/ac662.pdf>.

## VIII.7. Aanbevelingen

### VIII.7.1. Cultuur

96. Het bestuurlijke optreden moet worden geprofessionaliseerd en versterkt. Sommige diensten opereren nog te exclusief in functie van een gescheiden focus gebaseerd op de zuil (bestuurlijk, gerechtelijk) waartoe zij behoren. Ook, zoals eerder bleek, is de samenwerking tussen de federale en de lokale overheden en politie vatbaar voor verbetering.

Mede ingevolge de capaciteitsproblemen gaan nu heel veel energie en capaciteit naar de gerechtelijke acties en dreigt het bestuurlijk optreden behalve wat de beschermings- en beveiligingsopdrachten verdrongen te worden (bijvoorbeeld de wijkwerking).

De onderzoekscommissie vraagt vooral aandacht voor het in stand houden van de samenwerking tussen de federale en de lokale politie, tussen het gerechtelijk en het bestuurlijk optreden en tussen de bestuurslagen die hier verantwoordelijkheid in dragen

### VIII.7.2. Informatie

97. De onderzoekscommissie dringt aan om de informatiepositie van de bestuurlijke overheden te verbeteren door het optimaliseren van de kwaliteit alsook hun toegang tot de bestuurlijke informatie en waar mogelijk tot de gerechtelijke informatie<sup>71</sup>.

98. De bestuurlijke component van de ANG moet verder worden verankerd en ook via de te creëren kruispuntbank toegankelijk zijn voor de diensten en personen die hiervoor op basis van hun verantwoordelijkheden en functie worden gemachtigd. De bestuurlijke component moet verder gerationaliseerd en verbeterd worden.

Een uitvoeringsbesluit aansluitend op de wet van 18 maart 2014 betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering<sup>72</sup>, genereert meer duidelijkheid omtrent in welke gevallen en onder welke voorwaarden gerechtelijke informatie kan worden gedeeld met de bestuurlijke overheid. Deze regelgeving moet

<sup>71</sup> Voorbeeld: uitbreiden van de informatiekaart tot alle terroristische misdrijven.

<sup>72</sup> B.S. 28 maart 2014.

## VIII.7. Recommandations

### VIII.7.1. Culture

96. Il faut professionnaliser et renforcer l'action administrative. Certains services opèrent encore trop exclusivement en fonction d'une focalisation basée sur le pilier (administratif, judiciaire) auquel ils appartiennent. Comme on l'a déjà constaté auparavant, la collaboration entre les polices fédérale et locale et entre les autorités fédérales et locales est aussi perfectible.

Énormément d'énergie et de capacité sont consacrées aux actions judiciaires, en raison notamment des problèmes de capacité. L'action administrative, à l'exception des missions de protection et de surveillance, risque dès lors d'en pâtir (par exemple le travail de quartier).

La commission d'enquête insiste principalement sur la nécessité de maintenir la collaboration entre les polices fédérale et locale, entre les actions judiciaire et administrative et entre les différents niveaux de pouvoir qui portent des responsabilités à cet égard.

### VIII.7.2. Les informations

97. La commission d'enquête insiste sur la nécessité de renforcer la position d'information des autorités administratives en optimisant leur accès aux informations administratives et, lorsque c'est possible, aux informations judiciaires<sup>71</sup> ainsi qu'en optimisant la qualité de ces informations.

98. Il faut ancrer davantage la composante administrative de la BNG et la rendre également accessible, par le biais de la banque-carrefour à créer, aux services et aux personnes qui y sont autorisées sur la base de leurs responsabilités et de leurs fonctions. Il faut rationaliser et améliorer davantage la composante administrative de la BNG.

Un arrêté d'exécution de la loi relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle<sup>72</sup> précise dans quels cas et à quelles conditions les informations judiciaires peuvent être partagées avec les autorités administratives. Il faut actualiser cette réglementation en raison de la nouvelle réglementation européenne adoptée récemment (voir II)

<sup>71</sup> Exemple: étendre la carte d'information à toutes les infractions terroristes.

<sup>72</sup> *Moniteur belge* du 28 mars 2014.

geactualiseerd worden ingevolge de recent ingevoerde nieuw EU regelgeving (*infra*, II.) en de onderzoekscommissie dringt er op aan dat dit met de nodige prioriteit wordt geregeld.

De bestuurlijke informatiehuishouding moet dringend geactualiseerd en versterkt worden. Het optimaliseren van de MFO-3 biedt een mogelijkheid om hieraan tegemoet te komen.

Het is niet zozeer de aard en de drager van de politie-informatie die bepalend zijn, maar wel het gebruik dat er nadien van wordt gemaakt (finaliteitsprincipe). Een kruispuntbank en het daarop aansluitend bij koninklijk besluit vastleggen van nadere regels voor de rechtstreekse bevraging van de ANG door de Belgische overheden, publieke organen of instellingen van openbaar nut die door de wet belast zijn met de toepassing van de strafwet of die wettelijke verplichtingen inzake de openbare veiligheid vervullen, (wanneer deze nodig zijn voor de uitoefening van hun wettelijke opdrachten)<sup>73</sup>, zijn volgens de onderzoekscommissie noodzakelijk.

99. De onderzoekscommissie meent dat de samenhang en de interactie tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke informatie, moet verder geoptimaliseerd worden, onder andere door het tegengaan van “verschotting” en eilandwerking en door het verbeteren van de informatiehuishouding in zijn geheel.

100. De onderzoekscommissie meent dat het systeem van RIR's en RAR's moet worden afgeschaft en worden vervangen door een unieke opslagsysteem van politiegegevens die op basis van de inhoud en via de geëigende kanalen met de gerechtelijke en/of bestuurlijke overheden worden gedeeld.

De eerder al aanbevolen kruispuntbank wordt dan het sluitstuk om het bevragen van en de toegang tot de opgeslagen informatie te monitoren.

101. Zoals eerder in hoofdstuk IV aangegeven, geeft de onderzoekscommissie de voorkeur aan het creëren van een afzonderlijke wet in verband met de veiligheidsinformatiehuishouding, wil men vermijden dat men steeds op de politiewetgeving moet terugvallen om gegevensbanken ook voor andere diensten mogelijk te maken. Dit initiatief moet de cohesie en interactie wat de informatiehuishouding tussen alle betrokken overheden en diensten optimaliseren.

<sup>73</sup> B. De Ruyver, (coördinator), Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdaadfenomenen, Een leidraad, IRCP, 2017.

et la commission d'enquête demande à ce que cela soit fait en priorité.

Il faut actualiser et renforcer d'urgence la gestion de l'information administrative, en optimisant par exemple la Directive MFO-3.

Ce n'est pas tant la nature de l'information policière qui est déterminante, mais l'utilisation qui en est faite ensuite (principe de finalité). La mise en place d'une banque-carrefour puis la fixation par arrêté royal des modalités relatives à l'interrogation directe de la BNG par les autorités belges, par des organes publics ou par des organismes d'intérêt public chargés par la loi de l'application de la loi pénale ou qui ont des obligations légales en matière de sécurité publique, lorsque celles-ci sont nécessaires à l'exécution de leurs missions légales<sup>73</sup>, sont essentielles selon la commission d'enquête parlementaire.

99. La commission d'enquête estime qu'il faut optimiser davantage la cohésion et l'interaction entre les polices judiciaire et administrative, notamment en luttant contre le “cloisonnement” et contre l'ilotage ainsi qu'en améliorant la gestion de l'information dans son ensemble.

100. La commission d'enquête estime que le système des RIR et RAR doit être supprimé et remplacé par un système de stockage unique des données de police qui sont partagées avec les autorités judiciaires et/ou administratives sur la base de leur contenu et par le biais des canaux qui leur sont propres.

La banque-carrefour, dont la création a déjà été recommandée précédemment, deviendrait alors la pièce de couronnement du système permettant d'assurer le suivi des interrogations de la banque de données et des accès aux informations stockées.

101. Comme cela a déjà été évoqué dans le chapitre IV, la commission d'enquête estime qu'il est préférable d'élaborer une loi distincte sur la gestion des informations relatives à la sécurité si l'on veut éviter de devoir toujours s'appuyer sur la législation en matière de police pour créer des banques de données pour d'autres services. Cette initiative doit optimiser la cohésion et l'interaction entre toutes les autorités et tous les services concernés en ce qui concerne la gestion de l'information.

<sup>73</sup> B. De Ruyver, (coordinateur), Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdaadfenomenen, Een leidraad, IRCP, 2017.

102. Zoals eerder besproken in dit verslag (zie *supra* III), is het LIVC nog niet in elk lokaal bestuur ingeburgerd. De argumenten die worden aangehaald waarom dit nog niet het geval is, betreffen vooral de afwezigheid van (of het beperkt zicht op) signalen inzake radicalisering, het beroepsgeheim, de schaalgrootte van de gemeente en de politiezone (nood aan bovenlokale samenwerking) en het ontbreken van een degelijke handleiding<sup>74</sup>.

De onderzoekscommissie is van oordeel dat in elke gemeenten of politiezone een LIVC moet ingericht worden (Zie aanbevelingen bij hoofdstuk III).

103. De onderzoekscommissie onderschrijft de nood aan het voortzetten van het door het COC aangevatte inventariseren en reguleren van de gegevensbestanden binnen de politiediensten.

104. De onderzoekscommissie ondersteunt de nood voor het organiseren en realiseren van het concept “real time intelligence” bij de politie en bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

105. De onderzoekscommissie dringt aan op het optimaliseren van de ANPR (accuraatheid, interactie tussen de diensten, federale ondersteuning bijvoorbeeld ook in de CIC's, ...), mede op basis van de in dit verslag gedane vaststellingen en aanbevelingen.

### VIII.7.3. **Beleid**

106. Er is nood aan een duidelijke beleidsarchitectuur waarin de rol van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen en de lokale overheden duidelijk worden aangegeven. Het CCIV kan hierin met de steun van de NTF een coördinerende rol vervullen.

107. De onderzoekscommissie dringt er op aan om het nemen van maatregelen ingevolge het langdurig handhaven van het dreigingsniveau verder te structureren en op te volgen, met behoud van de nodige flexibiliteit voor het situationeel invullen van de risico's door het nemen van de gepaste maatregelen, het optimaal gebruik maken van de ervaringen en de leerprocessen (goede en minder goede praktijken) sinds het invoeren van niveau 3.

108. De HYCAP is aan herziening toe. De onderzoekscommissie neemt akte van het feit dat de vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, een initiatief heeft genomen om de MFO-2 te vernieuwen.

<sup>74</sup> Bevraging door de VVSG, 2015.

102. Comme évoqué précédemment dans le présent rapport (*cf. supra* III), la CSIL n'est pas encore implantée dans chaque administration locale. Les arguments avancés pour justifier cette situation concernent principalement l'absence de signaux de radicalisation (ou le manque de visibilité sur ceux-ci), le secret professionnel, la taille de la commune et de la zone de police (nécessité d'une collaboration *supralocale*) et l'absence d'un manuel adéquat<sup>74</sup>.

La commission d'enquête estime qu'une CSIL doit être créée dans chaque commune ou zone de police (Voir les recommandations figurant dans le chapitre III)..

103. La commission d'enquête reconnaît la nécessité de poursuivre le travail entamé par le COC afin de répertorier et de régulariser les fichiers de données existants au sein des services de police.

104. La commission d'enquête reconnaît également la nécessité d'élaborer et d'appliquer le concept de “real time intelligence” au sein de la police et des services de renseignement et de sécurité.

105. La commission d'enquête insiste sur la nécessité d'optimiser l'ANPR (précision, interaction entre les services, appui fédéral, par exemple au sein des CIC, etc.), notamment en s'appuyant sur les constatations et les recommandations contenues dans le présent rapport.

### VIII.7.3. **Politique**

106. Il est nécessaire d'élaborer une architecture politique claire dans laquelle le rôle de l'autorité fédérale, des régions et des autorités locales est clairement défini. Le CCRS peut jouer un rôle de coordination en la matière, avec le soutien de la TFN.

107. La commission d'enquête insiste afin que l'on structure et suive davantage les mesures prises à la suite du maintien prolongé du niveau de menace, en maintenant la flexibilité nécessaire pour une prise en compte situationnelle des risques par la prise de mesures adaptées et la valorisation optimale des expériences et des apprentissages (bonnes et moins bonnes pratiques) depuis le passage au niveau 3.

108. L'HYCAP doit être revue. La commission d'enquête prend acte du fait que le vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, a pris une initiative pour renouveler la MFO-2.

<sup>74</sup> Étude menée par la VVSG, 2015.

De onderzoekscommissie dringt er op aan dat de reservecapaciteit van de federale politie op peil gebracht en gehouden wordt, wat een rechtstreekse invloed heeft op de HYCAP inzet van de lokale politiezones. De onderlinge solidariteit tussen de zones mag geen instrument blijven om de gevolgen van de federale deficits op te vangen.

Ook moeten de overheden die HYCAP bijstand bij andere zones (laterale HYCAP inzet) vragen spaarzaam zijn bij het inzetten van deze capaciteit, vooral omdat in de actuele toestand vooral de wijkwerking het eerste slachtoffer is bij het versterkt inzetten van HYCAP. Van het Crisiscentrum wordt verwacht dat zij, onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken, actief deze inspanning mee monitort.

De onderzoekcommissie meent dat het Crisiscentrum bijzonder zorgzaam moet zijn bij het nemen van maatregelen die de HYCAP-inzet fundamenteel beïnvloeden.

De positie van DAO moet, voor de gehele geïntegreerde politie (federaal, lokaal), worden versterkt zodat de gevolgen van de HYCAP-inzet zo evenwichtig mogelijk en op de meest efficiënte wijze over alle politiediensten worden gespreid.

De onderzoekscommissie vraagt dat hierbij de nodige coherentie (condities voor mobiliteit van personeel, het in balans houden van reguliere en bijzondere werking van de politie, ...) met het optimaliseren van de gerechtelijke HYCAP wordt nagestreefd.

109. De bestuurlijke politie moet, zeker ook wat terroristische misdrijven betreft, zoals aangekondigd in de KIV 2016-2019 versterkt worden.

110. De onderzoekscommissie beveelt aan om er actief op toe te zien dat de operationele diensten van DGA voldoende worden ingeschakeld in de strijd tegen terrorisme en in voorkomend geval waar nodig bij te sturen.

111. Het aanklappend optreden moet worden verduidelijkt en mede op basis van een aantal goede praktijken worden geprofessionaliseerd.

112. Wat de integrale aanpak betreft, kan nuttige inspiratie worden geput uit de Nederlandse wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten. Deze zogenaamde Wet Bibob, die van toepassing is op economische sectoren waarvan gebleken is dat

La commission d'enquête insiste afin que la capacité de réserve de la police fédérale soit portée et maintenue à niveau, ce qui a une incidence directe sur l'engagement HYCAP des zones de police locale. La solidarité entre les zones ne peut demeurer un instrument servant à faire face aux conséquences des déficits fédéraux.

De même, les autorités qui font appel à une assistance HYCAP auprès d'autres zones (engagement HYCAP latéral) doivent faire preuve de parcimonie lors du déploiement de cette capacité, essentiellement parce que, dans la situation actuelle, c'est surtout le travail de quartier qui est le premier lésé en cas de renforcement du déploiement HYCAP. On attend du Centre de crise qu'il participe activement, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, à guider cet effort.

La commission d'enquête estime que le Centre de crise doit être particulièrement circonspect en adoptant des mesures qui ont une incidence sur l'engagement HYCAP.

La position de la DAO doit être renforcée, pour l'ensemble de la police intégrée (fédérale, locale), afin de répartir les effets de l'engagement HYCAP de la manière la plus équilibrée et la plus efficace possible entre tous les services de police.

La commission d'enquête demande que l'on tende en l'occurrence vers la cohérence requise (conditions de mobilité du personnel, équilibre entre le fonctionnement régulier et particulier de la police, ...) avec l'optimisation de l'HYCAP judiciaire.

109. Comme annoncé dans la NCSI 2016-2019, il faut renforcer la police administrative, y compris en particulier en ce qui concerne les infractions terroristes.

110. La commission d'enquête recommande de veiller activement à ce que les services opérationnels de la DGA soient suffisamment associés à la lutte contre le terrorisme et, le cas échéant, d'apporter au besoin des adaptations.

111. L'action continue doit être précisée, notamment sur la base d'une série de bonnes pratiques, et être professionnalisée.

112. S'agissant de l'approche intégrale, la loi néerlandaise du 20 juin 2002 réglant la facilitation de l'évaluation de la probité par les services publics en matière de décisions ou de marchés publics peut constituer une source d'inspiration utile. Cette loi "Bibob", qui s'applique aux secteurs économiques qui se sont avérés vulnérables à des formes graves ou organisées de



ze kwetsbaar zijn voor ernstige of georganiseerde vormen van criminaliteit, biedt aan bestuursorganen de mogelijkheid om bepaalde vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten te weigeren of in te trekken indien er ernstig gevaar bestaat dat hiermee criminele activiteiten worden ontplooid of voortgezet. Met het oog op de beoordeling van dit ernstig gevaar kunnen de gemeenten een advies vragen aan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bureau Bibob), dat deel uitmaakt van het Nederlandse Ministerie van Veiligheid en Justitie. In dit gespecialiseerd en multidisciplinair team zijn juristen, criminologen, financiële experts en personen met een politie-achtergrond werkzaam. Het Bureau Bibob is bevoegd om een veelheid aan – zowel open als gesloten – bronnen te raadplegen. Zo kan het onder meer beschikken over gegevens die worden verwerkt door de Rijksbelastingdienst; de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controle Dienst (FIOD-ECD); de Centrale Justitiële Documentatie; de Immigratie- en Naturalisatiedienst; het Meldpunt ongebruikelijke transacties; de Arbeidsinspectie; en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Verder moeten ook gegevens uit politieregisters en gegevens die door het openbaar ministerie worden verwerkt desgevraagd ter beschikking van het Bureau Bibob worden gesteld.

#### VIII.7.4. **Structuren, schaalgrootte gemeenten en politiezones**

113. Verzuiling en het ontstaan van schotten tussen organisaties en diensten moeten maximaal vermeden worden.

114. Het op vrijwillige basis fusioneren van en het maken van associaties tussen politiezones moet verder worden aangemoedigd.

115. De bovenlokale samenwerking en ondersteuning (federaal, gewesten en gemeenschappen..) moeten verder worden versterkt.

116. De onderzoekscommissie onderstreept het belang van de wijkwerking en meent dat de nodige inspanningen moeten worden geleverd om de functie van wijkagent aantrekkelijker te maken.

#### VIII.7.5. **Wet- en regelgeving**

117. De parlementaire onderzoekscommissie dringt aan op het rationaliseren, het verduidelijken en het actualiseren van de wet- en regelgeving. België heeft – zeker op lange termijn- nood aan een overkoepelende wet die een volwaardige en effectieve bestuurlijke handhaving mogelijk maakt, met een duidelijk kader voor

criminalité, offre la possibilité aux administrations de refuser ou de retirer certaines autorisations, certains subsides ou marchés publics s'il existe un danger sérieux que ceux-ci permettent de déployer ou de poursuivre des activités criminelles. En vue d'évaluer ce danger sérieux, les communes peuvent solliciter l'avis du Bureau de facilitation de l'évaluation de la probité par les services publics (Bureau Bibob), qui fait partie du ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice. Ce Bureau regroupe une équipe spécialisée et multidisciplinaire composée de juristes, de criminologues, d'experts financiers et de personnes ayant un vécu policier. Le Bureau Bibob est habilité à consulter une multitude de sources, aussi bien ouvertes que fermées. Il peut notamment disposer de données traitées par l'Administration fiscale, par le Service d'information et de recherche fiscale/Service de contrôle économique (FIOD-ECD), par la Documentation judiciaire centrale, par le Service de l'immigration et de la naturalisation, par le Point de contact "Transactions inhabituelles", par l'Inspection du travail et par le Service d'information et de recherche sociale. De plus, les informations figurant dans les registres de police et les données traitées par le ministère public doivent également être mises à la disposition du Bureau Bibob à sa demande.

#### VIII.7.4. **Structures, taille des communes et des zones de police**

113. Le cloisonnement et l'apparition de barrières entre les organisations et les services doivent être évités autant que possible.

114. Il faut continuer à encourager les fusions de zones de police sur base volontaire et la création d'associations entre zones de police.

115. Il faut continuer à renforcer la collaboration et le soutien *supralocaux* (fédéral, régions et communautés, etc.).

116. La commission d'enquête souligne l'importance du travail de quartier et estime qu'il faut prendre les mesures nécessaires afin de rendre la fonction d'agent de quartier plus attrayante.

#### VIII.7.5. **Législation et réglementation**

117. La commission d'enquête parlementaire insiste sur la nécessité de rationaliser, de préciser et d'actualiser la législation et la réglementation. La Belgique doit se doter – certainement à long terme – d'une loi faîtière permettant d'organiser une approche administrative effective et à part entière prévoyant un cadre clair pour

de gegevensuitwisseling, de wettelijke mogelijkheid voor samenwerkingsverbanden van verschillende overheidsinstanties, (politie, openbaar ministerie, financiën, gemeente) en de mogelijkheid tot screening van alle aanvragers en begunstigden van overheidshandelingen in het algemeen.

118. Een doorgedreven en systematische toepassing van bestuurlijke bevoegdheden is slechts mogelijk indien de gemeentelijke overheden beschikken over de vereiste informatie. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan de gegevens die beschikbaar zijn in de gemeentelijke registers en bestanden en aan verslagen van bestuurlijke politie, maar met name ook aan justitiële informatie. Op dat vlak biedt de huidige wetgeving echter slechts beperkte mogelijkheden. In dat verband werd hoger reeds voorgesteld om een Bureau Bibob naar Nederlands model te creëren. De onderzoekscommissie benadrukt verder dat de bestuurlijke aanpak beschouwd moet worden als een vorm van complementair optreden ten aanzien van het strafrechtelijk optreden. Beide zijn overigens afhankelijk van elkaar. Zo maken bestuurlijke maatregelen het mogelijk om de doeltreffendheid van de strafrechtelijke aanpak te vergroten, terwijl een bestuurlijke aanpak in wezen slechts doeltreffend zal kunnen zijn in de mate dat hij – met name met het oog op de vereiste informatie – ook kan steunen op de aanwending van strafrechtelijke bevoegdheden. Zo beschouwd, is er dus sprake van een dubbelstrategie, waarin strafrechtelijke en bestuurlijke bevoegdheden elkaar wederzijds aanvullen. In dat perspectief is het in concrete gevallen aangewezen om gecoördineerde acties op te zetten, waarbij voorafgaandelijk overleg en afstemming noodzakelijk is tussen het openbaar ministerie, als verantwoordelijke voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, enerzijds en de betrokken bestuurlijke autoriteiten anderzijds. Aangezien de taak van de reguliere politie zowel de handhaving van de openbare orde als de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde omvat, spreekt het voor zich dat ook de politie in dit overleg dient te worden betrokken. Daarnaast dient de wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de bestuurlijke overheden en het openbaar ministerie verder geïntensiveerd te worden. Hierbij is tevens vereist dat het openbaar ministerie binnen een redelijke termijn reageert op informatie die door de bestuurlijke overheden wordt verstrekt. Daarenboven moet het aan de bestuurlijke overheid de nodige feedback over het strafrechtelijk optreden verschaffen.

119. Het wettelijk kader om politionele/gerechtelijke informatie over te dragen aan de bestuurlijke overheden moet worden verduidelijkt.

120. De commissie beveelt ook aan om de toegang voor gemeentebesturen tot het strafregister mogelijk te

l'échange de données, la possibilité légale d'accords de coopération entre plusieurs instances publiques (police, ministère public, finances et commune) et la possibilité de screener tous les demandeurs et bénéficiaires d'actes de l'autorité en général.

118. Une application approfondie et systématique des compétences administratives n'est possible que si les autorités communales disposent des informations requises. À cet égard, il faut envisager non seulement les données qui sont disponibles dans les registres et fichiers communaux ainsi que les rapports de la police administrative, mais également les informations judiciaires. Dans ce domaine, la législation actuelle n'offre toutefois qu'un éventail limité de possibilités. À ce sujet, la proposition a déjà été formulée ci-dessus de créer un Bureau Bibob sur le modèle des Pays-Bas. La commission d'enquête souligne par ailleurs que l'approche administrative doit être considérée comme une forme d'intervention complémentaire à l'intervention pénale. Les deux sont d'ailleurs interdépendantes. Les mesures administratives permettent ainsi d'accroître l'efficacité de l'approche pénale, tandis qu'une approche administrative ne pourra au fond être efficace que dans la mesure où – dans l'optique des informations requises – elle peut également s'appuyer sur le recours aux compétences pénales. Ainsi considéré, il est donc question d'une double stratégie dans laquelle compétences pénales et administratives se complètent mutuellement. Dans cette perspective, il se recommande dans des cas concrets de mettre sur pied des actions coordonnées, qui nécessite une concertation et des mises au point préalables entre le ministère public, en tant que responsable du respect des normes pénales de l'ordre juridique, d'une part, et les autorités administratives concernées, d'autre part. Dès lors que la mission de la police régulière est d'assurer aussi bien le maintien de l'ordre public que le respect des normes pénales de l'ordre juridique, il va de soi que la police doit également être associée à cette concertation. Par ailleurs, l'échange d'informations entre les autorités administratives et le ministère public doit encore être intensifié. Il est à cet égard nécessaire que le ministère public réagisse dans un délai raisonnable aux informations fournies par les autorités administratives. Il convient en outre qu'il donne aux autorités administratives le feedback nécessaire en ce qui concerne l'intervention pénale.

119. Il faut préciser le cadre légal de la communication d'informations policières/judiciaires aux autorités administratives.

120. La commission recommande également de prévoir la possibilité pour les administrations communales

maken. Deze worden niet genoemd in artikel 589 van het Wetboek van strafvordering<sup>75</sup>, daar waar dit artikel bepaalt dat het Centraal Strafregister toegankelijk is voor “de administratieve overheden met het oog op de toepassing van bepalingen waarvoor kennis is vereist van het gerechtelijk verleden van de personen op wie administratieve maatregelen betrekking hebben”. Artikel 595 van het Wetboek van strafvordering regelt de toegang van de openbare besturen tot het strafregister, doch in het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de toegang van bepaalde openbare besturen tot het Centraal Strafregister<sup>76</sup> wordt het gemeentebestuur niet genoemd, zodat er geen mogelijkheid bestaat voor de gemeente om uittreksels van het strafregister te gebruiken.

Momenteel is er een voorontwerp hangende van een koninklijk besluit betreffende de modaliteiten van de uittreksels uit het strafregister aan particulieren. Dit is een opportuniteit om ook de toegang voor gemeentebesturen te regelen.

#### 121. Informatie van nutsbedrijven

Vaak is informatie van nutsbedrijven essentieel om onder andere de adressen van safe houses te kennen. Dit botst evenwel met de bescherming van de privacy en de discretieplicht voor de werknemers van deze bedrijven.

Een wetswijziging van 2016<sup>77</sup> voorziet in het systematisch verzenden van verbruiksgegevens van nutsbedrijven en distributienetbeheerder naar de Kruispuntbank Sociale zekerheid, ter verbetering van datamining en datamatching in de strijd tegen de sociale fraude.

Nutsbedrijven en distributienetbeheerders moeten op basis van deze wet minstens éénmaal per kalenderjaar verbruiks- en adresgegevens bezorgen wanneer het verbruik van de particuliere klant tenminste 80 % in neerwaartse of opwaartse zin afwijkt van een gemiddeld gebruik waarbij rekening gehouden wordt met de officieel medegedeelde gezinssamenstelling.

<sup>75</sup> B. De Ruyver, (coördinator), Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdadenfenomenen, Een leidraad, IRCP, 2017.

<sup>76</sup> B.S. 24 augustus 2001.

<sup>77</sup> Wet van 13 mei 2016 tot wijziging van de programmawet (I) van 29 maart 2012 betreffende de controle op het misbruik van fictieve adressen door de gerechtigden van sociale prestaties, met het oog op de invoering van het systematisch doorzenden naar de KSZ van bepaalde verbruiksgegevens van nutsbedrijven en distributienetbeheerders tot verbetering van de datamining en de datamatching in de strijd tegen de sociale fraude, B.S. 27 mei 2016.

d'accéder au casier judiciaire. Ces dernières ne sont pas citées dans l'article 589 du Code d'instruction criminelle<sup>75</sup>, qui dispose que le casier judiciaire central est accessible “aux autorités administratives afin d'appliquer des dispositions nécessitant la connaissance du passé judiciaire des personnes concernées par des mesures administratives”. L'article 595 du Code d'instruction criminelle règle l'accès des administrations publiques au casier judiciaire, mais les administrations communales ne sont pas citées dans l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'accès de certaines administrations publiques au casier judiciaire central<sup>76</sup>, ce qui signifie que la commune n'a pas la possibilité d'utiliser des extraits du casier judiciaire.

Un avant-projet d'arrêté royal fixant les modalités de délivrance des extraits de casier judiciaire aux particuliers est actuellement à l'examen. Cet avant-projet offre l'opportunité de régler également l'accès des administrations communales au casier judiciaire.

#### 121. Informations des sociétés de distribution

Les informations des sociétés de distribution sont souvent essentielles, notamment pour connaître les adresses des caches. Leur communication est toutefois contraire aux règles concernant la protection de la vie privée et le devoir de discrétion des travailleurs de ces entreprises.

Une modification légale de 2016<sup>77</sup> prévoit la transmission systématique de certaines données de consommation des sociétés de distribution et des gestionnaires des réseaux de distribution vers la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale en vue de l'amélioration du datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale.

En vertu de cette loi, les sociétés de distribution et les gestionnaires des réseaux de distribution doivent transmettre, au minimum une fois par année civile, certaines données de consommation et les adresses de certains de leurs clients lorsque la consommation de ces clients privés s'écarte d'au moins 80 % vers le haut ou vers le bas d'une consommation moyenne en fonction de la composition de ménage officiellement communiquée.

<sup>75</sup> B. De Ruyver, (coordinateur), Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdadenfenomenen, Een leidraad, IRCP, 2017.

<sup>76</sup> *Moniteur belge*, 24 août 2001.

<sup>77</sup> Loi du 13 mai 2016 modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaire de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale, *Moniteur belge* du 27 mai 2016.

De vaststelling van abnormaal hoge verbruiksgegevens kan een meerwaarde zijn in het detecteren van clandestiene schuilplaatsen van verdachten van terroristische aanslagen.

Deze bedrijven gaan meestal spontaan in op vragen die door de politie in het raam van een lopend onderzoek worden gesteld.

De onderzoekscommissie is van oordeel dat deze vorm van samenwerking best wettelijk wordt verankerd, maar steeds in het kader van een opsporingsonderzoek en mede geïnspireerd door de regeling die voorzien is in artikel 46 *bis* van het Wetboek van strafvordering wat het opvragen van telecommunicatiegegevens betreft.

### VIII.7.6. *De luchthavens*

122. De beveiliging van de luchthavens blijft een aandachtspunt en de onderzoekscommissie dringt aan op het verder doorvoeren van de vele verbeterinitiatieven die werden geïnitieerd, niet alleen op de luchthaven in Zaventem, maar op alle luchthavens in België. De veiligheid moet primeren boven economische belangen. De impact op belanghebbenden en zeker op de reizigers, dient in de mate van het mogelijke beperkt te blijven.

De onderzoekscommissie dringt er op aan dat DGLV alle nodige initiatieven neemt om de luchtvaartveiligheid verder te optimaliseren. Bij een volgende controle van de luchthaven door de Europese instantie moeten de eerder vastgestelde problemen opgelost zijn, wil men een nieuw negatief rapport vermijden, en vooral de veiligheid van de reizigers optimaliseren.

123. De commissie ondersteunt de eis om een structureel overleg met het personeel werkzaam op de luchthaven en hun vakbonden te intensifiëren en te versterken.

Onderling vertrouwen en een goede verstandhouding zijn essentieel voor het verzekeren van de veiligheid.

124. De interne informatiehuishouding i.v.m. de veiligheid (signaleringen, RIR's, onderlinge waarschuwingen, ...) moeten verder worden geprofessionaliseerd.

De commissie dringt er bij de luchthavenuitbater BAC op aan om het bestaande intern systeem van CMO-rapporten om veiligheidsgebreken te signaleren verder te verfijnen en om in extra feedback te voorzien.

La constatation de données de consommation anormalement élevées peut constituer une plus-value pour la détection des abris clandestins des suspects d'attaques terroristes.

En général, ces entreprises donnent spontanément suite aux demandes formulées par la police dans le cadre d'une enquête en cours.

La commission d'enquête estime qu'il est préférable de conférer un ancrage légal à cette forme de collaboration, mais toujours dans le cadre d'une information et en s'inspirant de la disposition prévue à l'article 46*bis* du Code d'instruction criminelle en ce qui concerne la demande des données de télécommunications.

### VIII.7.6. *Les aéroports*

122. La sécurisation des aéroports reste un point d'attention et la commission parlementaire insiste pour que soit poursuivie la mise en œuvre des nombreuses initiatives d'amélioration qui ont été lancées, non seulement à l'aéroport de Zaventem, mais aussi dans tous les aéroports en Belgique. La sécurité doit primer les intérêts économiques. L'impact sur les personnes intéressées et certainement sur les voyageurs doit rester limité dans la mesure du possible.

La commission d'enquête insiste pour que le DGTA prenne toutes les initiatives nécessaires afin de poursuivre l'optimisation de la sécurité aérienne. Les problèmes constatés précédemment devront être résolus d'ici à un prochain contrôle de l'aéroport par l'instance européenne, si l'on veut éviter un nouveau rapport négatif, et surtout si l'on veut optimiser la sécurité des voyageurs.

123. La commission soutient l'exigence d'intensifier et de renforcer une concertation structurelle avec le personnel actif à l'aéroport et leurs syndicats.

Une confiance réciproque et une bonne entente sont essentielles pour assurer la sécurité.

124. La professionnalisation de la gestion interne de l'information concernant la sécurité (signalements, RIR, avertissements réciproques...) doit être renforcée.

La commission insiste auprès de BAC, l'exploitant de l'aéroport, pour qu'il affine encore davantage le système interne existant de rapports CMO destinés à signaler des failles dans la sécurité et pour qu'il prévoie un feed-back supplémentaire.

125. Het Directoraat-generaal der Luchtvaart moet verder worden versterkt opdat zij haar toezichhoudende opdracht op het vlak van de veiligheid ten volle kan uitvoeren.

126. BAC (Brussels Airport Company) is nu verantwoordelijk voor het uitreiken van badges<sup>78</sup> aan de werknemers van al de bedrijven actief op de luchthaven. De vraag is of op basis van dit systeem de balans tussen veiligheid en commerciële belangen voldoende in evenwicht wordt gehouden<sup>79</sup>.

De FOD Buitenlandse Zaken is gemachtigd om permanente- en bezoekersbadges aan te vragen.

De procedure houdt ook consultatie in van de gegevens van de politiediensten en van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, alsook het Rijksregister en het wachtregister voor vreemdelingen.

Onverminderd de bevoegdheden terzake van de FOD Buitenlandse Zaken is de onderzoekscommissie van oordeel dat het aangewezen is om de uitreiking van badges bij één federale overheidsdienst te centraliseren.

Deze maatregel biedt ook het voordeel dat de procedures dezelfde zijn voor alle luchthavens in België.

127. De onderzoekscommissie beveelt aan dat de luchthaveninspecteurs aangestuurd worden door de overheid, ongeacht hun statuut of de structuur waar ze werkzaam zijn.

128. De onderzoekscommissie dringt bijzonder aan op het realiseren van ALLE in haar eerste tussentijds en voorlopig verslag over het onderdeel "Hulpverlening" vermelde aanbevelingen (DOC 54 1752/006).

125. La Direction générale du Transport aérien doit encore être renforcée de manière à ce qu'elle puisse assumer pleinement sa mission de contrôle dans le domaine de la sécurité.

126. La société BAC (Brussels Airport Company) est aujourd'hui responsable de la délivrance des badges<sup>78</sup> aux travailleurs de toutes les entreprises actives à l'aéroport. Il convient de se poser la question de savoir si ce système permet d'équilibrer suffisamment la sécurité et les intérêts commerciaux<sup>79</sup>.

Le SPF Affaires étrangères est autorisé à demander des badges permanents ou des badges destinés aux visiteurs.

Cette procédure implique également la consultation des données des services de police et des services de renseignement et de sécurité, ainsi que du Registre national et du registre d'attente des étrangers.

Sans préjudice des compétences du SPF Affaires étrangères en la matière, la commission d'enquête estime qu'il serait souhaitable de centraliser la délivrance des badges et de la confier à un service public fédéral unique.

Cette mesure présenterait également l'avantage que les procédures seraient identiques pour tous les aéroports de Belgique.

127. La commission d'enquête parlementaire recommande que les inspecteurs des aéroports soient dirigés par l'autorité publique indépendamment de leur statut ou de la structure qui les emploie.

128. La commission d'enquête insiste, en particulier, pour que soient mises en œuvre TOUTES les recommandations formulées dans son premier rapport intermédiaire et provisoire sur le volet "assistance et secours" (DOC 54 1752/006).

<sup>78</sup> Er zijn twee soorten badges: de luchthavenidentificatiebadge (permanent of bezoeker) en de luchthavenidentificatiebadge voor diplomaten.

<sup>79</sup> Wetgeving:

- Koninklijk besluit van 27 juni 1937.
- koninklijke besluit van 3 mei 1991.
- Verordening 300/2008 (EU).
- verordening 185/2010 (EU).

<sup>78</sup> Il existe deux types de badges: les badges d'identification aéroportuaires (permanents ou destinés aux visiteurs) et les badges d'identification aéroportuaires destinés aux diplomates.

<sup>79</sup> Législation:

- arrêté royal du 27 juin 1937.
- arrêté royal du 3 mai 1991.
- règlement 300/2008 (UE).
- règlement 185/2010 (UE).

## HOOFDSTUK IX. — BELGIË EN DE INTERNATIONALE SAMENWERKING TER BESTRIJDING VAN HET ISLAMISTISCH EXTREMISME, GEWELDDADIGE RADICALISERING EN TERRORISME

### IX.1. De door de onderzoekscommissie onderzochte aspecten van internationale samenwerking

1. Met betrekking tot de internationale samenwerking bij de bestrijding van islamistisch extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme heeft de onderzoekscommissie zes aspecten onderzocht. Vooreerst gaat het om de internationale samenwerking tussen de inlichtingendiensten (IX.2.). Vervolgens wordt ingegaan op de kritieken die de Franse onderzoekscommissie, die werd ingesteld na de aanslagen te Parijs van november 2015, ten aanzien van België formuleerde. Enerzijds gaat het om het beweerde gebrek aan internationale samenwerking in het kader van de anti-terroristische actie te Verviers op 15 januari 2015 (IX.3.). Anderzijds betreft het de politieke informatie-uitwisseling tussen België en Frankrijk met betrekking tot Salah Abdeslam (IX.4.). In de vierde plaats wordt het functioneren van de Belgische verbindinsofficier in Turkije onderzocht (IX.5.). Tot slot komen de wederzijdse rechtshulp tussen België en Frankrijk na de aanslagen te Parijs (IX.6.) en de Belgische samenwerking met Europol en Eurojust (IX.7.) aan bod.

### IX.2. De internationale samenwerking tussen de inlichtingendiensten

#### IX.2.1. De VSSE en de internationale samenwerking

##### IX.2.1.1. Het belang van de internationale samenwerking

2. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de VSSE er zich terdege bewust van is dat samenwerking met buitenlandse civiele inlichtingendiensten van cruciaal belang is voor het opbouwen van een goede informatiepositie. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat de VSSE louter binnenlandse opdrachten heeft. Vóór de Wet van 30 maart 2017 kon de VSSE daarenboven alleen op Belgisch grondgebied specifieke en uitzonderlijke inlichtingenmethoden aanwenden, terwijl de terroristische dreiging met name ook vanuit het buitenland komt.<sup>1</sup> Zoals in hoofdstuk V werd aangegeven, biedt de Wet van 30 maart 2017 inmiddels een grondslag voor de VSSE om specifieke en uitzonderlijke methoden voor het verzamelen van gegevens aan te wenden “vanaf het Belgisch grondgebied”. Deze wijziging maakt

<sup>1</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 8.

## CHAPITRE IX. — LA BELGIQUE ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LA LUTTE CONTRE L'EXTRÉMISME ISLAMISTE, LA RADICALISATION VIOLENTE ET LE TERRORISME

### IX.1. Les aspects de la coopération internationale examinés par la commission d'enquête

1. En ce qui concerne la coopération internationale dans la lutte contre l'extrémisme islamiste, la radicalisation violente et le terrorisme, la commission d'enquête a examiné six aspects. Il s'agit premièrement de la coopération internationale entre les services de renseignement (IX.2.). La commission d'enquête a ensuite examiné les critiques que la commission d'enquête française, instituée dans la foulée des attentats de Paris en novembre 2015, a formulées à l'égard de la Belgique. Il s'agit d'une part, du prétendu manque de coopération internationale dans le cadre de l'action anti-terroriste menée à Verviers le 15 janvier 2015 (IX.3.) et, d'autre part, de l'échange d'informations policières entre la Belgique et la France concernant Salah Abdeslam (IX.4.). Quatrièmement, le fonctionnement de l'officier de liaison belge en Turquie sera examiné (IX.5.). Enfin, l'entraide judiciaire entre la Belgique et la France après les attentats de Paris (IX.6.) et la coopération belge avec Europol et Eurojust seront abordées (IX.7.).

### IX.2. La coopération internationale entre les services de renseignement

#### IX.2.1. La VSSE et la coopération internationale

##### IX.2.1.1. L'importance de la coopération internationale

2. La commission d'enquête a constaté que la VSSE est parfaitement consciente de l'importance cruciale de la coopération avec les services civils de renseignement étrangers afin de développer une position d'information de qualité. À cet égard, il faut tenir compte du fait que la VSSE n'est chargée que de missions au niveau national. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 30 mars 2017, la VSSE ne pouvait en outre utiliser des méthodes spécifiques et exceptionnelles de renseignement que sur le territoire belge, alors que la menace terroriste émane notamment aussi de l'étranger.<sup>1</sup> Comme indiqué dans le chapitre V, la loi du 30 mars 2017 offre un fondement à la VSSE pour utiliser des méthodes spécifiques et exceptionnelles pour récolter des données à partir du territoire belge. Cette modification établit clairement que

<sup>1</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 8.

duidelijk dat de plaats waar de in te winnen informatie zich bevindt van geen belang is. Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat deze wetswijziging de actiemogelijkheden van de VSSE vergroot, doch vanzelfsprekend niet wegneemt dat internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten cruciaal blijft.

3. In dat perspectief benadrukte de administrateur-generaal van de VSSE de noodzaak van het statuut van geclassificeerde informatie. Aangezien buitenlandse inlichtingendiensten die informatie aan de VSSE overmaken eigenaar blijven van deze informatie, is hun toestemming vereist voor het declassificeren van de informatie en voor het overmaken ervan aan politie, justitie of andere overheidsdiensten. Het niet respecteren van deze regel van de derde dienst zou er binnen de kortste keren toe leiden dat de VSSE niet langer informatie van buitenlandse inlichtingendiensten zou ontvangen, wat vanzelfsprekend nefast is voor de informatiepositie en de aanpak van terrorisme ernstig zou hypothekeerem.<sup>2</sup>

3/1 De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat deze fundamentele regel in de praktijk aanleiding tot discussie geeft. Dit blijkt met name uit het door het Vast Comité P gevoerde toezichtsonderzoek inzake de informatiepositie van de Belgische politiediensten met betrekking tot de terroristische aanslagen te Parijs op 13 november 2015. Het Vast Comité P meent dat de FGP Brussel de regel te strikt zou interpreteren, wat tot gevolg heeft dat het geclassificeerde documenten niet wil delen met DJSOC/Terro of met andere diensten. Volgens het Vast Comité P zouden de Directie van de internationale politiesamenwerking (CGI) en het voormalig hoofd van DJSOC/Terro daarentegen uitgaan van een bredere interpretatie, waarbij de regel van de derde dienst wordt beschouwd als de regel van het derde land. Conform deze interpretatie zou de toestemming van een buitenlandse inlichtingendienst tot gebruik van geclassificeerde informatie aldus inhouden dat deze informatie aan alle Belgische diensten kan worden overgemaakt. De onderzoekscommissie merkt hierbij op dat de regel van de derde dienst in de internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten inderdaad lijkt te evolueren naar de regel van het derde land. Dit blijkt uit het feit dat buitenlandse informatie in een toenemend aantal gevallen wordt overgemaakt met de vermelding "for Belgian eyes only".<sup>3</sup> In die hypothese kan deze informatie door alle Belgische diensten worden gebruikt. Bij gebrek aan een dergelijke vermelding moet echter nog steeds worden uitgegaan van een strikte interpretatie. Indien

<sup>2</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 8-9 en 19.

<sup>3</sup> VAST COMITÉ I, Activiteitenverslag 2011, Antwerpen, Intersentia, 2012, 29. Zie ook K.L. LASOEN, "185 years of Belgian security service", Journal of Intelligence History 2016, (96) 112.

le lieu où se trouvent les informations à collecter n'a pas d'importance. Pour être tout à fait clair, il convient de souligner que cette modification de la loi accroît les possibilités d'action de la VSSE, mais que la coopération internationale entre les services de renseignement reste cruciale.

3. Dans cette perspective, l'administrateur général de la VSSE a insisté sur la nécessité du statut d'informations classifiées. Les services de renseignement étrangers restant propriétaires des informations qu'ils transmettent à la VSSE, leur autorisation est requise pour la déclassification de ces informations et leur transmission à la police, à la justice ou à d'autres services publics. Le non-respect de cette règle du tiers service aurait très vite pour conséquence que la VSSE ne recevrait plus d'informations des services de renseignement étrangers, ce qui serait évidemment néfaste pour la position d'information et hypothéquerait gravement la lutte contre le terrorisme.<sup>2</sup>

3/1. La commission d'enquête constate que cette règle fondamentale est controversée en pratique. Cela ressort notamment de l'enquête de contrôle réalisée par le Comité P à propos de la position des services de police belges en matière d'informations en ce qui concerne les attentats terroristes perpétrés à Paris le 13 novembre 2015. Le Comité P estime que la PJF de Bruxelles interprète cette règle d'une manière trop stricte, ce qui l'amène à refuser de partager certains documents classifiés avec la DJSOC/Terro ou avec d'autres services. Selon le Comité permanent P, la Direction de la Coopération policière internationale (CGI) et l'ancienne direction de la DJSOC/Terro appliquent ladite règle d'une manière plus large, la règle du tiers service étant considérée comme la règle du pays tiers. Selon cette interprétation, l'autorisation accordée par un service de renseignement étranger pour l'utilisation d'informations classifiées implique que ces informations peuvent être transmises à tous les services belges. La commission d'enquête fait observer, à ce propos, que, dans le cadre de la coopération internationale entre les services de renseignement, la règle du tiers service semble en effet évoluer dans le sens de la règle du pays tiers. Cela se déduit du fait que, de plus en plus souvent, certaines informations étrangères transmises portent la mention "for Belgian eyes only".<sup>3</sup> Dans cette perspective, ces informations peuvent être utilisées par tous les services belges. En l'absence de cette mention, il convient cependant toujours de partir du principe

<sup>2</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 8-9 et 19.

<sup>3</sup> Comité permanent R, Rapport d'activités 2011, Anvers, Intersentia, 2012, 29. Voir également; K.L. LASOEN, "185 years of Belgian security service", Journal of Intelligence History 2016, (96) 112.

informatie wordt overgemaakt aan een FGP lijkt echter wel te mogen worden aangenomen dat het begrip dienst geïnterpreteerd kan worden als de gehele federale politie. In dat verband kan ook worden verwezen naar de in hoofdstuk VI gedane aanbeveling om de FGP's te beschouwen als gedeconcentreerde onderdelen van het commissariaat-generaal van de federale politie. Aldus wordt de hier geschetste discussie zonder voorwerp.

#### IX.2.1.2. De bilaterale internationale samenwerking

4. Op bilateraal vlak onderhoudt de VSSE contacten met 88 diensten uit 74 landen, verdeeld over 5 continenten. Daarbij bestaan logischerwijze wel de nodige variaties inzake de frequentie en de intensiteit van de samenwerking.<sup>4</sup> Waar met sommige buitenlandse inlichtingendiensten hoofdzakelijk algemene informatie, analyses en desgevallend ook persoonsgegevens worden uitgewisseld, worden met andere buitenlandse inlichtingendiensten daarnaast ook gemeenschappelijke operationele activiteiten, zoals bijvoorbeeld operaties op het vlak van human intelligence, uitgevoerd.<sup>5</sup> Daarnaast kan de samenwerking met een zusterdienst toegespitst zijn op bepaalde specifieke domeinen, terwijl op andere domeinen minder of niet bilateraal wordt samengewerkt.

5. De onderzoekscommissie stelt vast dat deze bilaterale samenwerking tot voor kort niet nader geregeld was, terwijl de Nationale Veiligheidsraad luidens artikel 20, § 3, van de wet van 30 november 1998 nochtans de voorwaarden moet bepalen waaronder de Belgische inlichtingendiensten kunnen samenwerken met hun buitenlandse tegenhangers. Eind september 2016 keurde de Nationale Veiligheidsraad echter een door de administrateur-generaal van de VSSE uitgewerkte richtlijn inzake de buitenlandse contacten goed.<sup>6</sup> Conform deze richtlijn dient een afweging te worden gemaakt tussen de te verwachten meerwaarde van samenwerking met een buitenlandse inlichtingendienst en de aan deze samenwerking verbonden risico's. Aan de hand van criteria, zoals de professionaliteit en betrouwbaarheid van een buitenlandse inlichtingendienst, de activiteiten van deze dienst op Belgisch grondgebied en de mate waarin de mensenrechten in het betrokken land gewaarborgd worden, worden de buitenlandse inlichtingendiensten

<sup>4</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 8.

<sup>5</sup> J. RAES, "De Europese samenwerking tussen de inlichtingendiensten. Bestrijding islamitisch terrorisme", powerpoint bij de Cyrille Fijnaut Lecture van 22 december 2016, 42.

<sup>6</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 8.

d'une interprétation stricte. Lorsque des informations sont transmises à une PJF, il semble toutefois que l'on puisse admettre que la notion de "service" soit effectivement interprétée comme désignant la police fédérale dans son ensemble. À cet égard, il peut également être renvoyé à la recommandation formulée au chapitre VI visant à considérer les PJF comme des entités déconcentrées du commissariat général de la police fédérale. Vue sous cet angle, la controverse décrite en l'espèce devient sans objet.

#### IX.2.1.2. La coopération internationale bilatérale

4. Au niveau bilatéral, la VSSE entretient des contacts avec 88 services dans 74 pays répartis sur 5 continents. Notons à cet égard que, logiquement, la fréquence et l'intensité de cette coopération est variable.<sup>4</sup> Si, avec certains services de renseignement étrangers, ce sont surtout des informations générales, des analyses et éventuellement des données à caractère personnel qui sont échangées, certaines activités opérationnelles communes, comme, par exemple, des opérations en matière de "human intelligence", sont également menées en collaboration avec les services d'autres pays.<sup>5</sup> Par ailleurs, la collaboration avec un service homologue à l'étranger peut se focaliser sur certains domaines spécifiques, tandis que dans d'autres domaines, il n'y a que peu ou pas de coopération bilatérale.

5. La commission d'enquête constate que jusqu'il y a peu, cette coopération bilatérale n'était pas réglée de manière plus précise, alors que selon l'article 20, § 3, de la loi du 30 novembre 1998, le Conseil national de sécurité doit déterminer les conditions sous lesquelles les services de renseignement belges peuvent collaborer avec leurs homologues étrangers. Fin septembre 2016, le Conseil national de sécurité a toutefois approuvé une directive élaborée par l'administrateur général de la VSSE à propos des contacts étrangers.<sup>6</sup> Conformément à cette directive, il convient d'apprécier la plus-value attendue d'une collaboration avec un service de renseignement étranger à la lumière des risques liés à cette collaboration. Sur la base de critères tels que le professionnalisme, la fiabilité d'un service de renseignement étranger, les activités de ce service sur le territoire belge et la mesure dans laquelle la protection des droits de l'homme est garantie dans le pays concerné, les différents services de renseignement étrangers sont répartis

<sup>4</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 8.

<sup>5</sup> J. RAES, "De Europese samenwerking tussen de inlichtingendiensten. Bestrijding islamitisch terrorisme", présentation PowerPoint lors de l'exposé de M. Cyrille Fijnaut du 22 décembre 2016, 42.

<sup>6</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 8.



ingedeeld in negen categorieën, waarbij per categorie bepaalde samenwerkingsmodaliteiten gelden.<sup>7</sup>

6. Na de aanslagen in Parijs van november 2015 heeft de VSSE een verbindingsofficier gedetacheerd naar de Franse inlichtingendienst (de Direction générale de la sécurité intérieure) en werd omgekeerd ook een Franse verbindingsofficier bij de VSSE gedetacheerd.<sup>8</sup> Dit heeft naar het oordeel van de onderzoekscommissie de snelle wederzijdse uitwisseling van relevante informatie en de onderlinge coördinatie zeker bevorderd.

#### IX.2.1.3. De multilaterale samenwerking in het kader van de Counter Terrorism Group

7. Inzake de multilaterale samenwerkingsverbanden dient te worden gewezen op de Counter Terrorism Group (CTG), die werd opgericht als reactie op de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 en waaraan wordt deelgenomen door de burgerlijke inlichtingendiensten van alle lidstaten van de Europese Unie en van Noorwegen en Zwitserland. De CTG was aanvankelijk een werkgroep van de zogenaamde Club van Bern<sup>9</sup>, maar functioneert sinds 2004 als een zelfstandig samenwerkingsverband.<sup>10</sup>

8. Naast het ontwikkelen van gezamenlijke analyses van dreigingen en fenomenen, tracht de CTG de operationele samenwerking tussen de burgerlijke inlichtingendiensten te faciliteren. In dit verband dient met name te worden gewezen op het binnen de CTG ingestelde Joint Intelligence Team Levant, waarin burgerlijke inlichtingendiensten uit negen lidstaten van de Europese Unie en Noorwegen intensief samenwerken ter beheersing van de dreigingen die gerelateerd zijn aan de problematiek in Syrië en Irak.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> J. RAES, "De Europese samenwerking tussen de inlichtingendiensten. Bestrijding islamitisch terrorisme", powerpoint bij de Cyrille Fijnaut Lecture van 22 december 2016, 51-53.

<sup>8</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 23.

<sup>9</sup> Sinds het begin van de jaren zeventig van de twintigste eeuw vindt in dit informeel forum overleg plaats tussen de hoofden van de burgerlijke inlichtingendiensten van een aantal Europese Staten. Momenteel gaat het om alle lidstaten van de Europese Unie, aangevuld met Noorwegen en Zwitserland.

<sup>10</sup> Zie M. SCHEREN, "Vernetzte Sicherheit – Zusammenarbeit der Inlandsnachrichten- und Sicherheitsdiensten in Europa" in T. JÄGER en A. DAUN (eds.), *Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, (168) 175-176.

<sup>11</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 8.

en neuf catégories auxquelles correspondent chaque fois certaines modalités de coopération spécifiques.<sup>7</sup>

6. Après les attentats de Paris en novembre 2015, la VSSE a détaché un officier de liaison auprès des services de renseignement français (la Direction générale de la sécurité intérieure), et, à l'inverse, un officier de liaison français a été détaché auprès de la VSSE.<sup>8</sup> La commission d'enquête estime que cette mesure a certainement favorisé l'échange rapide et bilatéral d'informations pertinentes ainsi qu'une meilleure coordination entre les deux services.

#### IX.2.1.3. La coopération multilatérale dans le cadre du Counter Terrorism Group

7. En ce qui concerne les associations de coopération multilatérales, il y a lieu de citer le Counter Terrorism Group (CTG), créé en réaction aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, et auquel participent les services de renseignement civils de tous les États membres de l'Union européenne ainsi que ceux de la Norvège et de la Suisse. Initialement, le CTG était un groupe de travail du Club de Bern<sup>9</sup>, mais depuis 2004, il fonctionne en tant qu'association de coopération indépendante.<sup>10</sup>

8. Outre le développement d'analyses communes de menaces et de phénomènes, le CTG tente de faciliter la coopération opérationnelle entre les services de renseignement civils. Dans ce contexte, il y a notamment lieu de citer le Joint Intelligence Team Levant, créé sous l'égide du CTG, et au sein duquel les services de renseignement civils de neuf États membres de l'Union européenne et de la Norvège coopèrent de manière intensive en vue de contrôler les menaces liées aux problèmes observés en Syrie et en Irak.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> J. RAES, "De Europese samenwerking tussen de inlichtingendiensten. Bestrijding islamitisch terrorisme", présentation PowerPoint lors de l'exposé de M. Cyrille Fijnaut du 22 décembre 2016, 51-53.

<sup>8</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 23.

<sup>9</sup> Depuis le début des années septante du vingtième siècle, les chefs des services de renseignement civils d'un certain nombre d'États européens se concertent au sein de ce forum informel. Il s'agit actuellement des États membres de l'Union européenne, ainsi que de la Norvège et de la Suisse.

<sup>10</sup> Voir M. SCHEREN, "Vernetzte Sicherheit – Zusammenarbeit der Inlandsnachrichten- und Sicherheitsdiensten in Europa" in T. JÄGER et A. DAUN (eds.), *Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, (168) 175-176.

<sup>11</sup> Audition de Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 8.

9. Waar de informatie-uitwisseling binnen de CTG tot voor kort eerder op occasionele wijze plaatsvond<sup>12</sup>, werden onder het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2016 twee belangrijke initiatieven genomen om de multilaterale operationele informatie-uitwisseling te intensiveren. Hierbij vormt de need to share – en dus niet langer de need to know – het uitgangspunt.<sup>13</sup>

10. In de eerste plaats werd een gegevensbank ontwikkeld, waarin de dertig betrokken landen hun informatie over foreign fighters opnemen, waarbij een 24/7 real-time informatie-uitwisseling mogelijk is en kan worden nagegaan of ten aanzien van een bepaald target ook informatie beschikbaar is in andere landen. Binnen de eigen wettelijke en technische mogelijkheden is deze zogenaamde Phoenix II online database voor alle deelnemende landen toegankelijk vanaf het eigen hoofdkwartier van de burgerlijke inlichtingendienst.

11. Ten tweede werd op het hoofdkwartier van de Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst een operationeel platform opgericht waarin inlichtingenofficieren van alle deelnemende landen fysiek bij elkaar zitten en operationele inlichtingen met elkaar delen. Waar dit zogenaamde Synapse-platform initieel beperkt bleef tot bijeenkomsten a rato van twee dagen per maand, zijn de inlichtingenofficieren inmiddels permanent aanwezig. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de VSSE zich ten volle engageert in dit initiatief en ook actief betrokken was bij de voorbereidende werkzaamheden. In de praktijk is reeds gebleken dat dit platform niet alleen de uitwisseling van gegevens versnelt, doch ook beter dan voorheen het geval was toelaat om onderlinge verbanden tussen zowel feiten als personen te leggen. Zo heeft de uitwisseling van informatie binnen het platform bijvoorbeeld geleid tot de aanhouding van één van de bij de aanslagen van 22 maart 2016 betrokken kopstukken.<sup>14</sup>

12. Tot slot zij erop gewezen dat de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Unie op zijn bijeenkomst van 9 en 10 juni 2016 besliste dat de CTG zal worden uitgenodigd om deel te nemen aan raadsvergaderingen waar terrorismebestrijding op de agenda

9. Alors que jusqu'il y a peu, les informations s'échangeaient plutôt de manière occasionnelle au sein de CTG<sup>12</sup>, deux initiatives importantes ont été prises sous la présidence néerlandaise de l'Union européenne au premier semestre de 2016 afin d'intensifier l'échange opérationnel multilatéral d'informations. Le principe de base en la matière est le need to share – et donc plus le need to know.<sup>13</sup>

10. En premier lieu, une base de données a été développée, dans laquelle les trente pays concernés saisissent les informations dont ils disposent sur les foreign fighters, de manière à pouvoir échanger les informations en temps réel et vérifier si, concernant une personne ciblée donnée, des informations sont également disponibles dans d'autres pays. Dans les limites légales et techniques propres, cette base de données en ligne Phoenix II est accessible à tous les pays participants depuis le quartier général de leur propre service de renseignement civil.

11. Deuxièmement, au quartier général du service de renseignement néerlandais (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst), une plateforme opérationnelle a été créée dans laquelle les officiers de renseignement de tous les pays participants peuvent se réunir physiquement pour partager des renseignements opérationnels. Alors qu'au départ, cette plateforme "Synapse" ne se réunissait que deux jours par mois, les officiers de renseignement y sont désormais présents en permanence. La commission d'enquête a constaté que la VSSE s'engage pleinement dans cette initiative, dont elle était aussi activement associée aux travaux préparatoires. Dans la pratique, il est déjà apparu que cette plateforme accélérerait non seulement l'échange de données, mais qu'elle permettrait aussi d'optimiser l'établissement de connexions entre des faits et entre des personnes. L'échange d'informations au sein de la plateforme a ainsi débouché, par exemple, sur l'arrestation de l'un des terroristes impliqués dans les attentats du 22 mars 2016.<sup>14</sup>

12. Il convient enfin de souligner que le Conseil Justice et Affaires intérieures de l'Union européenne a décidé, lors de sa réunion des 9 et 10 juin 2016, que le CTG serait invité à participer aux réunions du Conseil lorsque la lutte contre le terrorisme sera à l'ordre du

<sup>12</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 22.

<sup>13</sup> Zie de brief van de Nederlandse minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 6 juli 2016, 2 en 5-6.

<sup>14</sup> Hoorzitting met de heer Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van Staat, 5 oktober 2016, 8 en 22. Zie ook J. RAES, "De Europese samenwerking tussen de inlichtingendiensten. Bestrijding islamitisch terrorisme", powerpoint bij de Cyrille Fijnaut Lecture van 22 december 2016, 48.

<sup>12</sup> Audition de Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 22.

<sup>13</sup> Voir la lettre du ministre néerlandais de la Sécurité et de la Justice à la Deuxième Chambre du 6 juillet 2016, 2 et 5-6.

<sup>14</sup> Audition de M. Jaak Raes, administrateur général de la Sûreté de l'État, 5 octobre 2016, 8 et 22. Voir également J. RAES, "De Europese samenwerking tussen de inlichtingendiensten. Bestrijding islamitisch terrorisme", powerpoint présenté dans le cadre de l'exposé de Cyrille Fijnaut du 22 décembre 2016, 48.

staat.<sup>15</sup> Hoewel de bescherming van de binnenlandse veiligheid (“the safeguarding of internal security”) conform artikel 72 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een nationale aangelegenheid is waarvoor de Europese Unie niet bevoegd is, zullen daarenboven de mogelijkheden worden onderzocht om de samenwerking tussen de CTG en Europol, dat thans reeds een “observer status” heeft<sup>16</sup>, te intensiveren.<sup>17</sup>

#### IX.2.1.4. *Het European Intelligence and Situation Centre*

13. De VSSE heeft tot slot medewerkers gedetacheerd naar het European Intelligence and Situation Centre, dat deel uitmaakt van de Europese Dienst voor extern optreden en belast is met het maken van beleids-ondersteunende analyses op basis van informatie die wordt verstrekt door zowel de inlichtingendiensten van de lidstaten, als de CTG.

#### IX.2.2. **De ADIV en de internationale samenwerking**

14. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de internationale samenwerking van de ADIV in wezen bilateraal van aard is. Het hoofd van de ADIV benadrukte dat er voor zijn dienst geen voor de hand liggende internationale of multinationale fora beschikbaar zijn. Op het vlak van de bilaterale samenwerking ontving de ADIV tussen januari 2014 en midden 2016 circa 6.000 aan terrorisme gerelateerde documenten, terwijl de dienst zelf ongeveer 3.500 dergelijke documenten overmaakte aan buitenlandse partnerdiensten. Daarnaast wees het hoofd van de ADIV op 200 “bilaterale activiteiten” die in deze periode plaatsvonden. Het gaat dan zowel om overleg op het niveau van de diensthoofden, als om contacten tussen analisten en technici van de ADIV met hun buitenlandse tegenhangers.<sup>18</sup>

#### IX.3. **De anti-terroristische actie te Verviers op 15 januari 2015**

15. Op de avond van 15 januari 2015 werd een grote gecoördineerde antiterreuractie gehouden op verschillende plaatsen in ons land. In Verviers vielen de speciale eenheden van de federale politie een huis binnen,

<sup>15</sup> Council of the European Union, document nr. 10115/16, 12 juli 2016.

<sup>16</sup> Hetzelve geldt overigens voor de CIA en het FBI (J. RAES, “De Europese samenwerking tussen de inlichtingendiensten. Bestrijding islamitisch terrorisme”, powerpoint bij de Cyrille Fijnaut Lecture van 22 december 2016, 45).

<sup>17</sup> Zie de brief van de Nederlandse minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 6 juli 2016, 6.

<sup>18</sup> Hoorzitting met luitenant-generaal Eddy Testelmans, hoofd van de Algemene dienst inlichting en Veiligheid (ADIV), 5 oktober 2016, 5.

jour.<sup>15</sup> Bien que la protection de la sécurité intérieure (the safeguarding of internal security”) constitue, conformément à l’article 72 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, une matière nationale pour laquelle l’Union européenne n’est pas compétente, le Conseil examinera en outre les possibilités d’intensifier la collaboration<sup>16</sup> entre le CTG et Europol, qui dispose d’ores et déjà d’un statut d’observateur<sup>17</sup>.

#### IX.2.1.4. *L’European Intelligence and Situation Centre*

13. La VSSE a enfin détaché des collaborateurs au European Intelligence and Situation Centre, qui fait partie du Service européen d’action extérieure et est chargé de réaliser des analyses de soutien à la politique sur la base des informations fournies tant par les services de renseignement des États membres que par le CTG.

#### IX.2.2. **LE SGRS et la collaboration internationale**

14. La commission d’enquête a constaté qu’en principe, la collaboration internationale du SGRS est de nature bilatérale. Le responsable du SGRS a souligné l’absence de forums internationaux ou multinationaux évidents pour son service. Entre janvier 2014 et la mi-2016, le SGRS a reçu, dans le cadre de la collaboration internationale, environ 6 000 documents liés au terrorisme, tandis que le service a lui-même transmis environ 3 500 documents de même nature à des services partenaires étrangers. Le responsable du SGRS a par ailleurs indiqué que 200 “activités bilatérales” ont eu lieu au cours de la même période. Il s’agit tant de concertations au niveau des chefs de service que de contacts entre analystes et techniciens du SGRS et leurs homologues étrangers.<sup>18</sup>

#### IX.3. **L’action anti-terroriste de Verviers le 15 janvier 2015**

15. Le 15 janvier 2015, au soir, une grande opération anti-terroriste coordonnée a été menée à différents endroits dans notre pays. À Verviers, les unités spéciales de la police fédérale sont descendues dans une maison

<sup>15</sup> Conseil de l’Union européenne, document n° 10115/16, 12 juillet 2016.

<sup>16</sup> Voir la lettre du ministre néerlandais de la Justice à la Tweede Kamer du 6 juillet 2016, 6.

<sup>17</sup> Comme c’est d’ailleurs le cas de la CIA et du FBI (J. RAES, “De Europese samenwerking tussen de inlichtingendiensten. Bestrijding islamitisch terrorisme”, powerpoint présenté dans le cadre de l’exposé de Cyrille Fijnaut du 22 décembre 2016, 45).

<sup>18</sup> Audition du lieutenant-général Eddy Testelmans, chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), 5 octobre 2016, 5.

waarbij zij verwickeld raakten in een vuurgevecht met drie zwaarbewapende vermoedelijke terroristen. Twee verdachten werden gedood en een derde raakte zwaargewond. Deze drie personen waren teruggekeerd uit Syrië en werden reeds lange tijd door de Veiligheid van de Staat in de gaten gehouden. Op het moment van de actie was het duidelijk dat de betrokkenen op het punt stonden een terroristische aanslag te plegen.

16. Volgens de Franse onderzoekscommissie bleek reeds vóór 15 januari 2015 dat er telefonische contacten hadden plaatsgevonden tussen de leden van de terroristische cel van Verviers en Abdel Hamid Abaaoud. Deze stelling wordt gebaseerd op informatie die de Franse onderzoekscommissie inwon bij de Griekse autoriteiten. De Franse onderzoekscommissie wijst er daarenboven op dat de bevoegde Belgische en Griekse diensten een gecoördineerde actie planden met het oog op de arrestatie van Abaaoud in Athene. Deze arrestatie zou echter onmogelijk gebleken zijn als gevolg van de te overhaaste interventie in Verviers. De Franse onderzoekscommissie stelt ter zake: "Votre rapporteur a pu mesurer, à Athènes, toute la frustration encore vivace des services grecs, apparemment mal tenus informés de l'organisation du démantèlement en Belgique. Ces services ont dû organiser en urgence, dans le centre-ville de la capitale, une opération d'interpellation en masse, dans la rue, de très nombreux suspects potentiels dans la zone de bornage du téléphone, qui communiquait avec la cellule de Verviers. Abdelhamid Abaaoud échappe alors au coup de filet et se débarrasse dudit téléphone qui sera retrouvé quelques jours plus tard, mais l'enquête grecque met à jour deux appartements conspiratifs dont la fouille confirmera, d'une part, sa présence à Athènes et sa fuite très brusque, et, d'autre part, sa connexion avec les réseaux criminels de fabrication et de diffusion de faux-papiers".<sup>19</sup>

17. De onderzoekscommissie tekent hier in de eerste plaats bij aan dat een uitstel van de interventie te Verviers hoe dan ook geen optie was, aangezien de ontmantelde terroristische cel op het punt stond om een aanslag in België te plegen. Daarbij komt ten tweede dat de onderzoekscommissie op geen enkele wijze kennis heeft van door de Griekse overheid geformuleerde grieven ten aanzien van het optreden van de Belgische diensten in deze casus. De onderzoekscommissie heeft trouwens vastgesteld dat er zowel op 14 als op 15 januari 2015, voorafgaand aan de interventie te Verviers, twee vergaderingen plaatsvonden tussen de FGP Brussel

<sup>19</sup> Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juli 2016, 151-152.

et ont été prises dans une fusillade impliquant trois terroristes présumés lourdement armés. Deux suspects ont été tués, alors qu'un troisième a été grièvement blessé. Rentrées de Syrie, ces trois personnes étaient observées depuis longtemps déjà par la Sûreté de l'État. Au moment de l'action, il était clair que les intéressés étaient sur le point de commettre un attentat terroriste.

16. Selon la commission d'enquête parlementaire française, il s'avérait dès avant le 15 janvier 2015 que des contacts téléphoniques avaient eu lieu entre les membres de la cellule terroriste de Verviers et Abdel Hamid Abaaoud. Cette thèse se fonde sur les informations que la commission d'enquête parlementaire française a recueillies auprès des autorités grecques. La commission d'enquête parlementaire française fait en outre observer que les services belges et grecs compétents projetaient une action coordonnée en vue d'arrêter Abaaoud à Athènes. Cette arrestation se serait toutefois avérée impossible à la suite de l'intervention précitée opérée à Verviers. La commission d'enquête parlementaire française précise à ce sujet: "Votre rapporteur a pu mesurer, à Athènes, toute la frustration encore vivace des services grecs, apparemment mal tenus informés de l'organisation du démantèlement en Belgique. Ces services ont dû organiser en urgence, dans le centre-ville de la capitale, une opération d'interpellation en masse, dans la rue, de très nombreux suspects potentiels dans la zone de bornage du téléphone, qui communiquait avec la cellule de Verviers. Abdelhamid Abaaoud échappe alors au coup de filet et se débarrasse dudit téléphone qui sera retrouvé quelques jours plus tard, mais l'enquête grecque met à jour deux appartements conspiratifs dont la fouille confirmera, d'une part, sa présence à Athènes et sa fuite très brusque, et, d'autre part, sa connexion avec les réseaux criminels de fabrication et de diffusion de faux-papiers".<sup>19</sup>

17. À cet égard, la commission d'enquête constate en premier lieu qu'un report de l'intervention de Verviers ne faisait de toute façon pas partie des options, étant donné que la cellule terroriste démantelée était sur le point de commettre un attentat en Belgique. Deuxièmement, la commission d'enquête n'a jamais eu connaissance de griefs formulés par les autorités grecques à l'égard de l'intervention des services belges dans cette affaire. La commission d'enquête a, du reste, constaté qu'avant l'intervention de Verviers, deux réunions se sont tenues, le 14 ainsi que le 15 janvier 2015, entre la PJF Bruxelles et la police grecque. La commission d'enquête souscrit

<sup>19</sup> Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016, 151-152.

en de Griekse politie. De onderzoekscommissie onderschrijft uiteraard ten volle het belang van internationale uitwisseling van informatie, onder meer ook met het oog op de coördinatie van gecoördineerde grensoverschrijdende acties. Dit geldt ook bij spoedeisende interventies, zoals deze te Verviers. Het binnen Europol ingestelde European counter terrorism centre (*infra*, IX.7.) is op dat vlak de meest aangewezen instantie om de vereiste internationale coördinatie van het politoneel optreden te waarborgen. Hierbij moet echter voor ogen worden gehouden dat dit ECTC slechts operationeel is sedert 1 januari 2016. De directeur van Europol stelde ter zake: “At the time of the Verviers case, for example, we were not so closely involved. But if you compare that to how we have been involved since, now we are involved immediately at the start. Now we have received the data about the investigations at the start and in much more complete form”.<sup>20</sup>

#### IX.4. De politieke informatie-uitwisseling tussen België en Frankrijk met betrekking tot Salah Abdeslam

##### IX.4.1. De vaststellingen van de Franse onderzoekscommissie

18. In het rapport van de Franse onderzoekscommissie, die naar aanleiding van de terroristische aanslagen te Parijs van 13 november 2015 door de Assemblée Nationale op 20 januari 2016 werd ingesteld, wordt scherpe kritiek geuit op de wijze waarop de Belgische politie Salah Abdeslam in het Schengeninformatiesysteem (SIS) liet signaleren. De Franse onderzoekscommissie wijst er met name op dat in de door België lastens Salah Abdeslam gedane artikel 36-2 signalering<sup>21</sup> – i.e. een signalering met het oog op onopvallende controle van de betrokkene – geen melding wordt gemaakt van diens radicalisering, terwijl de Belgische autoriteiten daar wel kennis van hadden. Volgens de adjunct van het hoofd van de Division des relations internationales van de Franse gerechtelijke politie had België daarenboven een

pleinement à l'importance de l'échange international d'informations, notamment en vue de la coordination des actions transfrontalières coordonnées. Cela vaut également pour les interventions urgentes, comme celle de Verviers. Le Centre européen de la lutte contre le terrorisme, institué au sein d'Europol (ECTC, cf. *infra*, IX.7.) constitue, à cet égard, l'instance la plus indiquée pour assurer la coordination internationale requise de l'intervention policière. Il convient toutefois de préciser que cet ECTC n'est opérationnel que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Le directeur d'Europol a affirmé ce qui suit à cet égard: “At the time of the Verviers case, for example, we were not so closely involved. But if you compare that to how we have been involved since, now we are involved immediately at the start. Now we have received the data about the investigations at the start and in much more complete form”.<sup>20</sup>

#### IX.4. L'échange d'informations policières entre la Belgique et la France concernant Salah Abdeslam

##### IX.4.1. Les constatations de la commission d'enquête française

18. Dans son rapport, la commission d'enquête française, qui avait été instituée dans la foulée des attentats terroristes de Paris du 13 novembre 2015 par l'Assemblée Nationale le 20 janvier 2016, critique vivement la manière dont la police belge a fait signaler Salah Abdeslam dans le Système d'information Schengen (SIS). La commission d'enquête française souligne notamment que dans le signalement article 36-2<sup>21</sup> – c'est-à-dire un signalement en vue d'un contrôle discret de l'intéressé – il n'est pas fait mention de la radicalisation de ce dernier, alors que les autorités belges en avaient connaissance. Selon l'adjoint du chef de la Division des relations internationales de la police judiciaire française, la Belgique aurait en outre dû faire un signalement sur la base de l'article 36-3<sup>22</sup>, dès lors que Salah Abdeslam

<sup>20</sup> Hoorzitting met de heer Rob Wainwright, directeur van Europol, 14 december 2016, 3.

<sup>21</sup> Art. 36, tweede lid, van het Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

<sup>20</sup> Audition de M. Rob Wainwright, directeur d'Europol, 14 décembre 2016, 3.

<sup>21</sup> Article 36, alinéa 2, de la Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

<sup>22</sup> Article 36, alinéa 3, de la Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

signalering op grond van artikel 36-3<sup>22</sup> moeten doen, aangezien Salah Abdeslam moest worden beschouwd als een persoon die een gevaar uitmaakt voor de veiligheid van de staat.<sup>23</sup>

19. De Franse onderzoekscommissie brengt deze kritieken uitdrukkelijk in verband met de door de Franse gendarmerie te Cambrai op 14 november 2015, om 9u10, uitgevoerde controle van een voertuig met Belgische nummerplaat, waarin zich drie passagiers – waaronder Salah Abdeslam – bevonden. Hierover wordt gesteld: “Le contrôle des papiers d’identité de M. Abdeslam fait apparaître qu’il est inscrit, par les services de police judiciaire belge, au système d’information Schengen 2 (SIS 2), lequel prescrit, comme conduite à tenir, le recueil discret de toutes informations utiles. Les gendarmes contactent le bureau SIRENE France qui demande la transmission des éléments recueillis. Le véhicule est remis en circulation à 9h40”.<sup>24</sup> Slechts enkele uren later vernemen de Franse autoriteiten dat Salah Abdeslam in België als mogelijke foreign terrorist fighter wordt beschouwd. De conclusie van het Frans parlementair onderzoek is dan ook bijzonder hard: “Votre rapporteur en conclut que le SIS 2, au lendemain du pire attentat terroriste connu par la France au cours de son histoire et en dépit des ordres présidentiels, était impuissant à bien renseigner la gendarmerie française, contrainte dès lors de laisser libre le djihadiste”.<sup>25</sup>

20. In wat volgt, wordt nagegaan in welke mate deze Franse kritiek terecht is. In de eerste plaats zullen de door België gedane internationale signaleringen lastens Salah Abdeslam worden geanalyseerd (*infra*, IX.4.2.). Vervolgens wordt de Belgische reactie op de door de Franse gendarmerie uitgevoerde controle te Cambrai onderzocht (*infra*, IX.4.3.).

devait être considéré comme une personne constituant un danger pour la sécurité de l’État.<sup>23</sup>

19. La commission d’enquête française relie explicitement ces critiques au contrôle, effectué par la gendarmerie française à Cambrai le 14 novembre 2015 à 9h10, d’un véhicule disposant d’une plaque d’immatriculation belge et dans lequel se trouvaient trois passagers, dont Salah Abdeslam. Il est mentionné à ce sujet: “Le contrôle des papiers d’identité de M. Abdeslam fait apparaître qu’il est inscrit, par les services de police judiciaire belge, au système d’information Schengen 2 (SIS 2), lequel prescrit, comme conduite à tenir, le recueil discret de toutes informations utiles. Les gendarmes contactent le bureau SIRENE France qui demande la transmission des éléments recueillis. Le véhicule est remis en circulation à 9h40”.<sup>24</sup> Ce n’est que quelques heures plus tard que les autorités françaises apprennent que Salah Abdeslam est considéré comme un possible foreign terrorist fighter en Belgique. La conclusion de l’enquête parlementaire française est dès lors particulièrement dure: “Votre rapporteur en conclut que le SIS 2, au lendemain du pire attentat terroriste connu par la France au cours de son histoire et en dépit des ordres présidentiels, était impuissant à bien renseigner la gendarmerie française, contrainte dès lors de laisser libre le djihadiste”.<sup>25</sup>

20. On examinera ci-dessous dans quelle mesure les critiques françaises sont justifiées. On analysera tout d’abord les signalements internationaux émis par la Belgique à charge de Salah Abdeslam (*infra*, IX.4.2.) et on examinera ensuite la réaction belge au contrôle effectué par la gendarmerie française à Cambrai (*infra*, IX.4.3.).

<sup>22</sup> Art. 36, derde lid, van het Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

<sup>23</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juli 2016, 16 en 301.

<sup>24</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juli 2016, 63.

<sup>25</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juli 2016, 301.

<sup>23</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016, 16 et 301.

<sup>24</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016, 63.

<sup>25</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016, 301.

#### IX.4.2. De door België gedane internationale signaleringen lastens Salah Abdeslam

##### IX.4.2.1. De signalering in het Schengeninformatie-systeem op grond van artikel 36-2 SIS II-Besluit

21. De eerste internationale signalering met betrekking tot Salah Abdeslam in het SIS gebeurde door de politiezone Brussel-West op 9 februari 2015. Het ging om een signalering met het oog op een onopvallende controle (artikel 36-2 SIS II-Besluit). Deze maatregel is gericht op het verkrijgen van gegevens met betrekking tot de lokalisatie van de persoon, diens reisroute en bestemming, de identificatie van personen die de betrokkene vergezellen, het gebruikte vervoersmiddel, de meegenomen voorwerpen en de omstandigheden waaronder de persoon of het vervoersmiddel aangetroffen zijn.<sup>26</sup> Zoals hoger werd aangegeven, oordeelde de Franse onderzoekscommissie dat deze signalering onvolledig was, aangezien ze geen melding maakte van de radicalisering van Salah Abdeslam. Hierbij passen drie kanttekeningen.

22. In de eerste plaats heeft de politiezone Brussel-West in het verzoek tot internationale signalering wel degelijk aangegeven dat er een link met terrorisme was. Daarbij moet ten tweede echter meteen worden opgemerkt dat het op 9 februari 2015 technisch nog niet mogelijk was om de delictsomschrijving terrorisme in het SIS toe te voegen. Op grond van het Uitvoeringsbesluit 2015/219 van de Commissie<sup>27</sup> werden de SIS II codetabellen geüpdatet op 23 februari 2015, zodat het pas sindsdien mogelijk is om de aan terrorisme gerelateerde activiteiten van een persoon weer in het SIS weer te geven.<sup>28</sup> Na de noodzakelijke aanpassing van de interne systemen, heeft de Directie van de internationale politiesamenwerking (CGI) deze nieuwe mogelijkheid op 23 maart 2015 via Infonieuws binnen de federale politie toegelicht. In de derde plaats stelt de onderzoekscommissie vast dat dit niet geleid heeft tot een aanpassing van de initiële seining, hoewel dit

#### IX.4.2. Les signalements internationaux émis par la Belgique à charge de Salah Abdeslam

##### IX.4.2.1. Signalement introduit dans le système d'information Schengen en vertu de l'article 36-2 Décision SIS II

21. Le premier signalement de Salah Abdeslam dans le SIS a été émis par la zone de police Bruxelles-Ouest le 9 février 2015. Il s'agissait d'un signalement aux fins de contrôle discret (article 36-2 Décision SIS II). L'objectif de cette mesure est d'obtenir des données sur la localisation de la personne, l'itinéraire suivi et la destination, l'identification des personnes qui accompagnent l'intéressé, le moyen de transport utilisé, les objets transportés et les circonstances dans lesquelles la personne ou le moyen de transport ont été retrouvés.<sup>26</sup> Comme il est indiqué ci-dessus, la commission d'enquête française a estimé que ce signalement était incomplet, étant donné qu'il ne faisait aucunement mention du fait que Salah Abdeslam était radicalisé. Il convient de formuler trois remarques à ce sujet.

22. Tout d'abord, la zone de police Bruxelles-Ouest a bel et bien précisé l'existence d'un lien avec le terrorisme dans la demande de signalement international. En deuxième lieu, il convient d'emblée de faire observer que le 9 février 2015, il n'était techniquement pas encore possible d'ajouter une qualification délictuelle de terrorisme dans le SIS. Les tables de codes SIS II ont été mis à jour le 23 février 2015, sur la base de la décision d'exécution 2015/219 de la Commission<sup>27</sup>, si bien que ce n'est qu'à partir de cette date que les activités d'une personne liées au terrorisme peuvent être signalées dans le SIS.<sup>28</sup> Après l'adaptation nécessaire des systèmes internes, la direction de la coopération policière internationale (CGI) a présenté cette nouvelle possibilité à la police fédérale, le 23 mars 2015 via Infonouvelles. Troisièmement, la commission d'enquête constate que cela n'a pas donné lieu à une adaptation du signalement initial, alors que cela aurait été possible. Conformément

<sup>26</sup> Art. 37, eerste lid, van het Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

<sup>27</sup> Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/219 van de Commissie van 29 januari 2015 tot vervanging van de bijlage bij Uitvoeringsbesluit 2013/115/EU tot vaststelling van het Sirene-handboek en andere uitvoeringsmaatregelen voor het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), Pb. 18 februari 2015, L 44/75.

<sup>28</sup> Europese Commissie, Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the second generation Schengen Information System (SIS II) in accordance with articles 24 (5), 43 (3) and 50 (5) of Regulation (EC) No 1987/2006 and articles 59 (3) and 66 (5) of Decision 2007/533/JHA, 21 december 2016, SWD (2016) 450 final, 41-42.

<sup>26</sup> Article 37, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

<sup>27</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/219 de la Commission du 29 janvier 2015 remplaçant l'annexe de la décision d'exécution 2013/115/UE relative au manuel Sirene et à d'autres mesures d'application pour le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO du 18 février 2015, L 44/75.

<sup>28</sup> Commission européenne, Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the second generation Schengen Information System (SIS II) in accordance with articles 24 (5), 43 (3) and 50 (5) of Regulation (EC) No 1987/2006 and articles 59 (3) and 66 (5) of Decision 2007/533/JHA, 21 december 2016, SWD (2016) 450 final, 41-42.

mogelijk was geweest. Conform de instructies van het college van procureurs-generaal<sup>29</sup> en de dienstnota's van de gerechtelijke pijler van de federale politiediensten evenwel alleen de signaleringen met het oog op gerichte controles – en dus niet deze met het oog op onopvallende controles – geactualiseerd te worden. Bij de laatste categorie van seiningen dient geen delictsdomein te worden toegevoegd, behoudens ingeval van andersluidende beslissing van de signalerende dienst of de bevoegde magistraat.

23. Wellicht als gevolg van de federalisering van het dossier, ontving CGI op 27 maart 2015 een vraag van DJSOC/Terro tot SIS-seining van Salah Abdeslam. Aangezien voor één land slechts één seining voor een zelfde entiteit mogelijk is, werd deze tweede seining niet weerhouden. Het Single point of operational contact (SPOC) van CGI registreerde DJSOC/Terro echter wel als co-seinende dienst en meldde dit ook telefonisch aan DJSOC/Terro, met de vraag om contact op te nemen met de politiezone Brussel-West, zodat waar nodig overleg kan plaatsvinden.

24. De eerste internationale signalering werd op 15 november 2015 – de dag na de controle te Cambrai – geannuleerd, aangezien de FGP Brussel op die dag Salah Abdeslam liet seinen met het oog op diens arrestatie. Een dergelijke seining op grond van artikel 26 SIS II-Besluit heeft immers voorrang op een seining met het oog op onopvallende controle.

#### IX.4.2.2. Geen signalering in het Schengen-informatiesysteem op grond van artikel 36-3 SIS II-Besluit

25. Zoals uit het voorgaande blijkt, meende de Franse onderzoekscommissie dat de initiële signalering van Salah Abdeslam, met het oog op diens onopvallende controle, niet op grond van het tweede, doch wel van het derde lid van artikel 36 SIS II-Besluit had moeten gebeuren (*supra*, IX.4.1.). Waar het tweede lid signaleringen met het oog op de vervolging van strafbare feiten – met inbegrip van terroristische misdrijven – betreft, handelt het derde lid specifiek over een ernstige van de betrokken persoon uitgaande bedreiging enerzijds en over andere ernstige gevaren voor de interne of externe veiligheid van de staat anderzijds. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat artikel 36-3 van het SIS II-Besluit een ruimer toepassingsgebied heeft dan politionele signaleringen, aangezien het betrekking heeft op signaleringen op verzoek van “de voor de veiligheid van de staat bevoegde diensten”.

<sup>29</sup> Vertrouwelijke omzendbrief nr. COL 10/2015 van het college van procureurs-generaal van 9 juli 2015 over de gerechtelijke aanpak inzake de foreign terrorist fighters.

aux instructions du Collège des procureurs généraux<sup>29</sup> et aux notes de service du pilier judiciaire de la police fédérale, il convenait toutefois de n'actualiser que les signalements en vue de contrôles spécifiques – et donc non ceux en vue d'une surveillance discrète. Dans la dernière catégorie de signalements, il ne faut pas ajouter de type de délit, sauf décision contraire du service signalant ou du magistrat compétent.

23. Probablement par suite de la fédéralisation du dossier, le 27 mars 2015, la CGI a reçu une demande de signalement SIS de Salah Abdeslam de la part de la DJSOC/Terro. Dès lors qu'il ne peut être fait qu'un seul signalement pour une même entité dans un seul pays, ce deuxième signalement n'a pas été retenu. Le Single point of operational contact (SPOC) de la CGI a cependant enregistré la DJSOC/Terro comme service co-signalant et en a également informé la DJSOC/Terro par téléphone en lui demandant de prendre contact avec la zone de police Bruxelles-Ouest, afin qu'une concertation puisse au besoin avoir lieu.

24. Le premier signalement international a été annulé le 15 novembre 2015 – le lendemain du contrôle à Cambrai -, étant donné que ce jour-là, la PJF Bruxelles a fait signaler Salah Abdeslam en vue de son arrestation. Conformément à l'article 26 de la Décision SIS II, un tel signalement l'emporte en effet sur un signalement en vue d'une surveillance discrète.

#### IX.4.2.2. Pas de signalement dans le système d'information Schengen sur la base de l'article 36-3 de la Décision SIS II

25. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, la commission d'enquête française a estimé que le signalement initial de Salah Abdeslam à des fins de contrôle discret n'aurait pas dû être effectué conformément au paragraphe 2 de l'article 36 de la Décision SIS II, mais bien conformément au paragraphe 3 dudit article (*supra*, IX.4.1.). Alors que le paragraphe 2 concerne les signalements en vue de la répression d'infractions pénales – y compris les infractions terroristes -, le paragraphe 3 vise spécifiquement la menace grave émanant de la personne concernée, d'une part, et d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'État, d'autre part. À cet égard, il ne faut pas perdre de vue que le champ d'application de l'article 36-3 de la Décision SIS II excède celui des signalements policiers, étant donné qu'il couvre les signalements effectués à la demande “des instances compétentes pour la sûreté de l'État”.

<sup>29</sup> Circulaire confidentielle n° COL 10/2015 du collège des procureurs généraux du 9 juillet 2015 sur l'approche judiciaire des combattants terroristes étrangers.



26. Hoewel Frankrijk alle signaleringen met betrekking tot foreign terrorist fighters op grond van artikel 36-3 van het SIS II-Besluit doet, wees de directeur van CGI erop dat zij hiermee afweken van het beleid dat tot voor kort in de andere lidstaten van de Europese Unie werd gevoerd. De onderzoekscommissie stelt inderdaad vast dat er eind 2015 slechts zeer weinig dergelijke signaleringen waren van andere lidstaten van de Europese Unie. Bepaalde lidstaten maakten van deze mogelijkheid zelfs in het geheel geen gebruik.<sup>30</sup> In die zin meent de onderzoekscommissie dat de door de Franse onderzoekscommissie ten aanzien van België geformuleerde kritiek niet terecht is.

27. Na de aanslagen te Parijs heeft de Raad van de de Europese Unie echter wel beslist dat de lidstaten erop toe moeten zien “dat de nationale autoriteiten systematisch gegevens over verdachte buitenlandse terroristische strijders in het SIS II invoeren, met name op grond van artikel 36, lid 3 (...)”.<sup>31</sup> Deze verplichting geldt ook voor de inlichtingendiensten. Gezien de geclassificeerde informatie waarmee zij werken, is het voor hen echter niet vanzelfsprekend om informatie in een politieel informatiesysteem op te nemen. De onderzoekscommissie heeft in dat verband vastgesteld dat er intensief overleg is gevoerd tussen CGI en de Veiligheid van de Staat, wat de nodige tijd in beslag heeft genomen. De eerste artikel 36-3 signalering door de Veiligheid van de Staat gebeurde aldus pas op 30 september 2016. Inmiddels werden reeds meer dan tien dergelijke signaleringen gedaan.<sup>32</sup>

#### IX.4.2.3. De Interpol-signalering

28. Op 9 februari 2015 werd Salah Abdeslam, op verzoek van de politiezone Brussel-West, niet alleen in het SIS, maar ook in de Interpoldatabase opgenomen, voor wat Europa, het Midden-Oosten en Afrika betreft. Daarbij werd daarenboven uitdrukkelijk aangegeven dat deze internationale signalering gerelateerd was aan terrorisme. De directeur van CGI wees er in dit verband op dat de Franse gendarmerie naast het SIS ook het ASF-systeem van Interpol had kunnen raadplegen en aldus kan kunnen weten dat Salah Abdeslam voor terrorisme

<sup>30</sup> Raad van de Europese Unie, Verslag: Stand van zaken betreffende de implementatie van de verklaring van de lidstaten van de Europese Raad van 12 februari 2015 over terrorismebestrijding, 23 november 2015, 14438/15, 4.

<sup>31</sup> Raad van de Europese Unie, Conclusies van de Raad van de EU en van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over terrorismebestrijding – Conclusies van de Raad (20 november 2015), 20 november 2015, 14406/15 COR 1.

<sup>32</sup> Dit blijkt uit het door de minister van Binnenlandse Zaken aan de onderzoekscommissie overgemaakte overzicht van de beleidsmatige initiatieven sinds 22 maart 2016.

26. Même si la France effectuait tous les signalements se rapportant aux combattants terroristes étrangers au titre de l'article 36, § 3, de la Décision SIS II, le directeur de la CGI a indiqué que celle-ci dérogeait à la politique menée jusqu'à il y a peu dans les autres États membres de l'Union européenne. La commission d'enquête constate en effet que fin 2015, on ne dénombreait que très peu de signalements de ce type de la part d'autres États membres de l'Union européenne. Certains États membres n'ont même jamais utilisé cette option.<sup>30</sup> Dans ces conditions, la commission d'enquête estime que les critiques formulées par la commission d'enquête française à l'adresse de la Belgique ne sont pas justifiées.

27. Après les attentats de Paris, le Conseil de l'Union européenne a cependant décidé que les États membres devaient veiller “à ce que les autorités nationales introduisent systématiquement dans le SIS II les données concernant tous les combattants terroristes étrangers présumés, notamment en vertu de l'article 36, paragraphe 3, (...)”.<sup>31</sup> Cette obligation s'applique également aux services de renseignement. Eu égard aux informations classifiées qu'ils utilisent, l'enregistrement d'informations dans un système d'information policier ne coule pas de source en ce qui les concerne. À cet égard, la commission d'enquête a constaté qu'une concertation intensive a eu lieu entre la CGI et la Sûreté de l'État, ce qui a pris le temps nécessaire. Le premier signalement effectué par la Sûreté de l'État en vertu de l'article 36-3 ne date donc que du 30 septembre 2016. Dans l'intervalle, plus de dix signalements de ce type ont été effectués.<sup>32</sup>

#### IX.4.2.3. Le signalement d'Interpol

28. Le 9 février 2015, à la demande de la zone de police Bruxelles-Ouest, Salah Abdeslam n'a pas uniquement été introduit dans le SIS, mais aussi dans la banque de données d'Interpol relative à l'Europe, au Moyen-Orient et à l'Afrique. Il a en outre été explicitement précisé que ce signalement international était lié au terrorisme. À cet égard, le directeur de la CGI a fait observer qu'outre le SIS, la gendarmerie française aurait pu consulter le système ASF d'Interpol et ainsi pu savoir que Salah Abdeslam était signalé pour terrorisme, fût-ce

<sup>30</sup> Conseil de l'Union européenne, Rapport: état de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration adoptée par les membres du Conseil européen le 12 février 2015 sur la lutte contre le terrorisme, 23 novembre 2015, 14438/15, 4.

<sup>31</sup> Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme – conclusions du Conseil (20 novembre 2015), 20 novembre 2015, 14406/15 COR 1.

<sup>32</sup> Cela ressort du relevé des initiatives politiques prises depuis le 22 mars 2016 que le ministre de l'Intérieur a remis à la commission d'enquête.

werd geseind, weze het met het oogmerk van discrete controle en dus niet ter arrestatie. De onderzoekscommissie tekent hier evenwel bij aan dat signaleringen in SIS II altijd voorrang hebben op Interpol-signaleringen. In dat perspectief bepaalt het Sirene-handboek dat parallelle signaleringen in de Schengenruimte in SIS II en via Interpol vermeden moeten worden. Interpol-signaleringen moeten dan ook “beperkt blijven tot uitzonderingsgevallen (d.w.z. wanneer in opnemings van de signalering in SIS II noch in de rechtsinstrumenten voor SIS II noch in technische zin is voorzien, of wanneer niet alle voor opnemings van een SIS II-signalering noodzakelijke informatie beschikbaar is)”.<sup>33</sup>

#### IX.4.2.4. *Besluit*

29. Uit de analyse van de onderzoekscommissie blijkt dat de Belgische politie de in 2015 geldende regeling inzake de internationale signaleringen correct heeft toegepast. In tegenstelling tot wat de Franse onderzoekscommissie beweert, zijn onze diensten op geen enkele wijze nalatig geweest en hebben zij evenmin fouten gemaakt.

#### IX.4.3. *De Belgische reactie op de door de Franse gendarmerie uitgevoerde controle te Cambrai*

30. Op 14 november 2015 ontving de permanentie van het Single point of operational contact van CGI om 9u44 een G-formulier van het Sirene-bureau te Frankrijk, waarin werd aangegeven dat Salah Abdeslam om 9u10 door de Franse gendarmerie werd gecontroleerd. In het kader van deze in de Belgische SIS-signalering gevraagde onopvallende controle wordt Salah Abdeslam zowat een half uur opgehouden. De Franse onderzoekscommissie stelt immers: “Le véhicule est remis en circulation à 9h40”.<sup>34</sup> Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat het pas sinds 23 februari 2015 mogelijk is om een signalering op grond van artikel 36-2 SIS II-Besluit te koppelen aan de vraag tot “immediate action”, wat

à des fins de surveillance discrète et donc pas en vue d’une arrestation. La commission d’enquête précise cependant à ce sujet que les signalements dans le SIS sont toujours prioritaires sur les signalements d’Interpol. Dans ce contexte, le manuel Sirene indique qu’il convient d’éviter les signalements parallèles dans le SIS II et via Interpol dans l’espace Schengen. L’utilisation des signalements d’Interpol sera dès lors “limitée à des cas exceptionnels (à savoir lorsqu’il s’agit de signalements dont l’introduction dans le SIS II n’est prévue ni dans les instruments juridiques relatifs au SIS II ni du point de vue technique ou lorsque toutes les informations nécessaires à la création d’un signalement SIS II ne sont pas disponibles)”.<sup>33</sup>

#### IX.4.2.4. *Conclusion*

29. Il ressort de l’analyse de la commission d’enquête parlementaire qu’en 2015, la police belge a appliqué correctement la réglementation en vigueur en matière de signalements internationaux. Contrairement à ce que prétend la commission d’enquête française, nos services n’ont été aucunement négligents et n’ont pas davantage commis de fautes.

#### IX.4.3. *La réaction belge au contrôle effectué par la gendarmerie française à Cambrai*

30. Le 14 novembre 2015, la permanence du Single point of operational contact de la CGI a reçu, à 9h44, un formulaire G du bureau Sirene en France, indiquant que Salah Abdeslam avait été contrôlé à 9h10 par la gendarmerie française. Dans le cadre de ce contrôle discret demandé dans le signalement SIS belge, Salah Abdeslam est retenu pendant une demi-heure environ. La commission d’enquête française indique en effet: “Le véhicule est remis en circulation à 9h40”.<sup>34</sup> Il s’agit à cet égard de se rappeler que ce n’est que depuis le 23 février 2015 qu’un signalement au titre de l’article 36, § 2, de la Décision SIS II peut être lié à une demande d’ “action immédiate”, ce qui signifie qu’un “hit” doit être

<sup>33</sup> Zie punt 1.8.3. van het Sirene-handboek, dat als bijlage is gevoegd bij het Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/2019 van de Commissie van 29 januari 2015 tot vervanging van de bijlage bij Uitvoeringsbesluit 2013/115/EU tot vaststelling van het Sirene-handboek en andere uitvoeringsmaatregelen voor het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), Pb. 18 februari 2015, L 44/75.

<sup>34</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en œuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juli 2016, 63.

<sup>33</sup> Voir point 1.8.3 du manuel Sirene annexé à la Décision d’exécution (UE) 2015/219 de la commission du 29 janvier 2015 remplaçant l’annexe de la décision d’exécution 2013/115/UE relative au manuel Sirene et à d’autres mesures d’application pour le système d’information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO du 18 février 2015, L 44/75.

<sup>34</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en œuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016, 63.

inhoudt dat een treffer – een “hit” – onmiddellijk gemeld dient te worden aan het signalerende Sirene-bureau.<sup>35</sup> Dit laat de signalerende dienst toe om zo snel mogelijk actie te ondernemen en om eventueel zelfs nog tijdens de “hit” instructies te geven aan de uitvoerende dienst.<sup>36</sup>

31. Het door het Franse Sirene-bureau overgemaakte G-formulier vermeldt: *“L’intéressé se trouvait à bord d’un véhicule Golf gris foncé immatriculé en Belgique. Deux autres individus à bord, Attou Hamza (met geboortedatum), Amri Mohammed (met geboortedatum). Tous ont déclaré revenir de chez un cousin à Barbès, Paris. Nous vous transmettrons toutes les copies des documents présentés dès réception”*. Na registratie van deze “hit” en het opzoeken van een aantal gegevens, stuurde het Single point of operational contact dit bericht om 9u55 door ter attentie van de centrale terrorisme-eenheid van de federale politie. Aangezien 14 november 2015 een zaterdag was, gebeurt deze communicatie via de permanentie van de directie van de operaties inzake gerechtelijke politie.

32. Het Sirene-bureau te Frankrijk neemt die dag geen verder contact op – noch mondeling, noch schriftelijk – met CGI. Het was daartoe overigens ook niet verplicht. Wel wijst de onderzoekscommissie erop dat een operator van het Single point of operational contact van CGI om 10u naar het Franse Sirene-bureau heeft getelefoneerd, waarbij hij meldde dat voorzichtigheid geboden is, aangezien er een link bestaat met terrorisme en dit niet uit de signalering kon blijken (*supra*, IX.4.2.1.). Zestien minuten na ontvangst van het G-formulier werd deze informatie derhalve reeds aan de Franse autoriteiten overgemaakt. Het Franse Sirene-bureau antwoordde dat het de informatie zou overmaken aan het politieteam dat de controle had uitgevoerd. Circa een uur later – om 10u53 – maakte het Sirene Frankrijk via een zogenaamd M-formulier nadere informatie aan CGI over. Aldus werd het volgende gemeld: “10h53: le véhicule a été laissé libre après le contrôle en raison de l’article 36/2. En raison des éléments que vous nous avez apportés en relation avec la Syrie, il a été demandé à la patrouille de l’intercepter de nouveau, mais il était déjà trop tard. Le véhicule circule actuellement sur l’autoroute A2 en direction de la Belgique, susceptible d’être déjà à votre frontière”. Dit bericht werd door CGI onmiddellijk overgemaakt aan zowel de permanentie

communiqué sur-le-champ au bureau Sirene signalant.<sup>35</sup> Cela permet au service signalant d’agir dans les meilleurs délais voire éventuellement de donner des instructions au service exécutif en cours de “hit”.<sup>36</sup>

31. Le formulaire G transmis par le bureau Sirène français indique: *“L’intéressé se trouvait à bord d’un véhicule Golf gris foncé immatriculé en Belgique. Deux autres individus à bord, Attou Hamza (avec date de naissance), Amri Mohammed (avec date de naissance). Tous ont déclaré revenir de chez un cousin à Barbès, Paris. Nous vous transmettrons toutes les copies des documents présentés dès réception”*. Après enregistrement de ce “hit” et la recherche d’une série de données, le Single point of operational contact a transmis ce message à 9h55 à l’attention de l’unité centrale terrorisme de la police fédérale. Le 14 novembre 2015 étant un samedi, cette communication transite par la permanence de la direction des opérations de police judiciaire.

32. Ce jour-là, Sirène France ne prend pas d’autre contact, ni oralement, ni par écrit, avec la CGI. Il n’y était d’ailleurs pas obligé. La commission d’enquête fait néanmoins observer qu’un opérateur du Single point of operational contact de la CGI a appelé le bureau Sirène français à 10h, les invitant à faire preuve de prudence, dès lors que l’affaire est liée au terrorisme, bien que cela ne transparaisse pas du signalement (*supra*, IX.4.2.1.). Seize minutes après la réception du formulaire G, cette information a par conséquent déjà été transmise aux autorités françaises. Le bureau Sirène français a répondu qu’il transmettrait cette information à l’équipe policière ayant procédé au contrôle. Environ une heure plus tard – à 10h53 –, Sirène France transmet des informations plus précises via le formulaire M, lequel mentionne ceci: “10h53: le véhicule a été laissé libre après le contrôle en raison de l’article 36/2. En raison des éléments que vous nous avez apportés en relation avec la Syrie, il a été demandé à la patrouille de l’intercepter de nouveau, mais il était déjà trop tard. Le véhicule circule actuellement sur l’autoroute A2 en direction de la Belgique, susceptible d’être déjà à votre frontière”. Ce message a été immédiatement transmis par la CGI, tant à la permanence de la direction des opérations de police judiciaire qu’à la direction des

<sup>35</sup> Zie punt 7.4., a) van het Sirene-handboek, dat als bijlage is gevoegd bij het Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/2019 van de Commissie van 29 januari 2015 tot vervanging van de bijlage bij Uitvoeringsbesluit 2013/115/EU tot vaststelling van het Sirene-handboek en andere uitvoeringsmaatregelen voor het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), Pb. 18 februari 2015, L 44/75.

<sup>36</sup> Infonieuws, 23 maart 2015, nr. 2317.

<sup>35</sup> Voir point 7.4.,a) du manuel Sirene annexé à la Décision d’exécution (UE) 2015/219 de la commission du 29 janvier 2015 remplaçant l’annexe de la décision d’exécution 2013/115/UE relative au manuel Sirene et à d’autres mesures d’application pour le système d’information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO du 18 février 2015, L 44/75.

<sup>36</sup> Infonouvelles, 23 mars 2015, n° 2317.

van de directie van de operaties inzake gerechtelijke politie als aan deze van de directie van de operaties inzake bestuurlijke politie. Dit laatste is met name van belang met het oog op het alerteren van de wegpollitie.

33. Besluitend stelt de onderzoekscommissie vast dat CGI bijzonder alert heeft gereageerd op de door Frankrijk overgemaakte informatie.

## IX.5. De Belgische verbindingsofficier in Turkije

### IX.5.1. *Het juridisch kader*

34. Met het oog op de verbetering van de internationale samenwerking in strafzaken in het algemeen en van de samenwerking op het vlak van politie in het bijzonder, kan een Staat een verbindingsofficier voor bepaalde of onbepaalde duur detacheren naar een andere Staat, die voorafgaand zijn akkoord moet hebben verleend. Ten aanzien van het beleid van de Europese Unie inzake de verbindingsofficieren dient te worden gewezen op het Gemeenschappelijk Optreden van 14 oktober 1996<sup>37</sup>, dat kan worden beschouwd als een uitwerking van de in artikel 47 van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst<sup>38</sup> vervatte regeling enerzijds en op het Besluit van de Raad van 27 februari 2003 betreffende het gezamenlijk gebruik van verbindingsofficieren die gedetacheerd zijn door de rechtshandhavende autoriteiten van de lidstaten anderzijds.<sup>39</sup> In het kader van de Benelux moet rekening worden gehouden met de artikelen 16 en 17 van het Verdrag van 8 juni 2004<sup>40</sup>, die nader worden uitgewerkt in de Uitvoeringsafspraken van 29 april 2011<sup>41</sup> en de Werkafspraken van 16 januari 2014<sup>42</sup>.

35. De procedure tot aanwijzing van de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland wordt geregeld in artikel VI.II.68*bis* van het Koninklijk Besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten.

<sup>37</sup> Gemeenschappelijk Optreden van 14 oktober 1996 aangenomen door de Raad op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, houdende een gemeenschappelijk beleidskader voor de initiatieven van de lidstaten betreffende de verbindingsofficieren, PB 1996, L 268/2.

<sup>38</sup> Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen.

<sup>39</sup> PB 2003, L 67/27.

<sup>40</sup> Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg van 8 juni 2004 inzake grensoverschrijdend politieel optreden.

<sup>41</sup> Uitvoeringsafspraken met betrekking tot het gezamenlijk gebruik van het netwerk van verbindingsofficieren, 29 april 2011.

<sup>42</sup> Werkafspraken tussen de politiediensten van Nederland, België en Luxemburg inzake het gemeenschappelijk gebruik van Benelux-verbindingsofficieren, 16 januari 2014.

opérations de la police administrative. Cette dernière a en effet son importance pour alerter la police de la route.

33. En conclusion, la commission d'enquête constate que la CGI a réagi de manière particulièrement vigilante aux informations transmises par la France.

## IX.5. L'officier de liaison belge en Turquie

### IX.5.1. *Le cadre juridique*

34. Afin d'améliorer la coopération internationale en matière pénale, en général, et la coopération policière, en particulier, un État peut détacher un officier de liaison pour une durée déterminée ou indéterminée dans un autre État, lequel doit préalablement lui donner son accord à cet effet. En ce qui concerne la politique de l'Union européenne relative aux officiers de liaison, il faut renvoyer à l'Action commune du 14 octobre 1996<sup>37</sup>, qui peut être considérée comme un effet du règlement contenu à l'article 47 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen<sup>38</sup>, d'une part, et de la Décision du Conseil du 27 février 2003 relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des États membres, d'autre part.<sup>39</sup> Dans le cadre du Benelux, il faut tenir compte des articles 16 et 17 du Traité du 8 juin 2004<sup>40</sup>, qui sont précisés dans la mesure d'exécution du 29 avril 2011<sup>41</sup> et les Accords de travail du 16 janvier 2014<sup>42</sup>.

35. La procédure de désignation des officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger est régie à l'article VI.II.68*bis* de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police. Les missions et le fonctionnement

<sup>37</sup> Action commune du 14 octobre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne concernant un cadre d'orientation commun pour les initiatives des États membres en matière d'officiers de liaison, JO 1996, L 268/2.

<sup>38</sup> Convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

<sup>39</sup> JO 2003, L 67/27.

<sup>40</sup> Traité du 8 juin 2004 entre le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Belgique et le grand-duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière.

<sup>41</sup> Mesure d'exécution du 29 avril 2011 relative à l'utilisation commune du réseau des officiers de liaison, 29 avril 2011.

<sup>42</sup> Accords de travail entre les services de police des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg relatifs à l'utilisation commune du réseau des officiers de liaison Benelux, 16 janvier 2014.

De opdrachten en de werking van de verbindingsofficieren worden omstandig beschreven in de door de ministers van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Justitie uitgevaardigde Omzendbrief van 27 maart 2014.<sup>43</sup>

36. Uit de aan de onderzoekscommissie overgemaakte gegevens blijkt dat het Belgische netwerk van verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie bestaat uit vijftien verbindingsofficieren, waarvan er tien gevestigd zijn in Belgische ambassades in het buitenland.<sup>44</sup> Deze tien verbindingsofficieren zijn geaccrediteerd voor een veertigtal landen.<sup>45</sup> Zowel vanuit operationeel perspectief als op strategisch niveau is Turkije hierbij één van de meest prioritaire landen. De aan de Belgische ambassade in Ankara verbonden verbindingsofficier, die gestationeerd is in Istanbul en niet alleen geaccrediteerd is voor Turkije, maar ook voor Georgië en Pakistan, bekleedt dan ook een sleutelpositie in de internationale politieke samenwerking, zeker voor wat de terrorismebestrijding betreft. De huidige Belgische verbindingsofficier in Turkije, S. Joris, vervult zijn opdracht sinds 1 januari 2014.<sup>46</sup> Op dat moment vond een proces van reorganisatie van de Turkse politie plaats, wat tot gevolg had dat S. Joris slechts in zeer beperkte mate beroep kon doen op de contactpersonen waarover zijn voorganger beschikte.

37. De verbindingsofficieren behoren tot de federale politie, doch vertegenwoordigen tijdens de uitvoering van hun opdrachten de geïntegreerde politie.<sup>47</sup> Zij ressorteren onder het diplomatiek gezag van de ambassadeur en maken op operationeel vlak deel uit van de Directie van de internationale politiesamenwerking (CGI). Het binnen deze directie voorziene Single point of operational contact (SPOC) voorziet in een 24/7 permanentie, zodat de communicatie met de diplomatieke post van de verbindingsofficier te allen tijde mogelijk is.

des officiers de liaison sont détaillés dans la circulaire du 27 mars 2014 du ministre des Affaires étrangères, de la ministre de l'Intérieur et de la ministre de la Justice.<sup>43</sup>

36. Il ressort des informations transmises à la commission d'enquête que le réseau belge des officiers de liaison de la police intégrée se compose de quinze officiers de liaison, dont dix sont établis dans les ambassades belges à l'étranger.<sup>44</sup> Ces dix officiers de liaison ont été accrédités pour une quarantaine de pays.<sup>45</sup> Tant dans une perspective opérationnelle qu'au niveau stratégique, la Turquie apparaît comme l'un des premiers pays prioritaires à cet égard. L'officier de liaison lié à l'ambassade belge à Ankara, qui est stationné à Istanbul et qui est accrédité non seulement pour la Turquie mais aussi pour la Géorgie et le Pakistan, occupe dès lors une position-clé en matière de coopération policière internationale, surtout en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. L'actuel officier de liaison belge en Turquie, S. Joris, remplit sa mission depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.<sup>46</sup> À ce moment, un processus de réorganisation de la police turque était en cours, si bien que S. Joris n'a pu faire appel que de manière très limitée aux contacts dont disposait son prédécesseur.

37. Les officiers de liaison font partie de la police fédérale, bien qu'ils représentent la police intégrée lors de l'exécution de leurs missions.<sup>47</sup> Ils sont soumis à l'autorité diplomatique de l'ambassadeur et relèvent, au plan opérationnel, de la Direction de la coopération policière internationale (CGI). Le Single point of operational contact (SPOC) prévu au sein de cette direction assure une permanence 24/7, de sorte que la communication avec le poste diplomatique de l'officier de liaison est possible à tout moment.

<sup>43</sup> B.S. 20 mei 2014.

<sup>44</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 25 en 29. Van de overige vijf verbindingsofficieren zijn er twee bij Europol (Den Haag) en twee bij Interpol (Lyon en Brussel) gedetacheerd en is er één op ad hoc basis verbonden aan CGI.

<sup>45</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 11.

<sup>46</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 15.

<sup>47</sup> Punten 1.4. en 8.1. Ministeriële Omzendbrief van 27 maart 2014 betreffende de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland.

<sup>43</sup> *Moniteur belge* du 20 mai 2014.

<sup>44</sup> Auditions de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, les 24, 25 et 29 octobre 2016. Sur les cinq officiers de liaison restants, deux ont été détachés auprès d'Europol (La Haye) et deux auprès d'Interpol (Lyon et Bruxelles) et un seul a été associé à la CGI selon une base ad hoc.

<sup>45</sup> Auditions de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale (CGI), et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 11.

<sup>46</sup> Auditions de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale (CGI), et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 15.

<sup>47</sup> Points 1.4. et 8.1. de la circulaire ministérielle du 27 mars 2014 relative aux officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger.

### IX.5.2. De taken, de bevoegdheden en de omkadering van verbindingsofficieren

38. Waar sommige landen opteren voor verbindingsofficieren met een louter strategisch en eerder diplomatiek gericht takenpakket, is het profiel van de Belgische verbindingsofficieren die geaccrediteerd zijn voor bepaalde landen zeer operationeel gericht. De prioritaire doelstelling van de verbindingsofficieren is aldus het bevorderen en vergemakkelijken van zowel de politieke als justitiële samenwerking.<sup>48</sup> Daarbij wordt uitgegaan van een zeer breed activiteitendomein, dat enerzijds betrekking heeft op de bestrijding van de criminaliteit in het algemeen en de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme in het bijzonder en dat anderzijds ook de openbare orde en het toezicht op de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie beslaat. In dat perspectief vervullen verbindingsofficieren een primordiale rol bij het inwinnen en uitwisselen van informatie en het versnellen van de informatiedoorstroming. In het kader van de voor het informatiebeheer geldende regels<sup>49</sup>, is het gebruik van het kanaal van de verbindingsofficier echter alleen toegelaten indien het gaat om een gevoelig en/of vertrouwelijk dossier; een complex dossier; een dringend geval; of indien alle andere uitwisselingskanalen falen.<sup>50</sup> In die zin vormen de verbindingsofficieren dus slechts één van de zes kanalen voor de politieke informatie-uitwisseling, naast Interpol, Europol, Schengen, de operationele invalspunten in de grensregio's en de Centra voor politie- en douanesamenwerking te Doornik, Heerlen en Luxemburg.<sup>51</sup>

39. Daarnaast heeft de verbindingsofficier een faciliterende rol op operationeel vlak. Zo kunnen de Belgische gerechtelijke overheden, via de federale procureur, de tussenkomst van de verbindingsofficier vragen met het oog op het vergemakkelijken van de internationale gerechtelijke samenwerking. Dit mag echter niet tot gevolg hebben dat de uitvoering van de andere taken van de verbindingsofficier in het gedrang komt.<sup>52</sup> Op uitdrukkelijke vraag van de federale procureur en mits het akkoord van CGI kan de verbindingsofficier tevens deelnemen aan de uitvoering van onderzoeksdaaden in

<sup>48</sup> Punt 1.3. Ministeriële Omzendbrief van 27 maart 2014 betreffende de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland.

<sup>49</sup> Zoals voorzien in de Gemeenschappelijke Richtlijn MFO-3 van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken.

<sup>50</sup> Punt 4.1. Ministeriële Omzendbrief van 27 maart 2014 betreffende de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland.

<sup>51</sup> Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 26.

<sup>52</sup> Punt 6.4.1. Ministeriële Omzendbrief van 27 maart 2014 betreffende de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland.

### IX.5.2. Les missions, les compétences et l'encadrement des officiers de liaison

38. Alors que certains pays confient à leurs officiers de liaison des missions purement stratégiques et plutôt axées sur la diplomatie, le profil des officiers de liaison belges accrédités pour certains pays est très axé sur le volet opérationnel. Ainsi, l'objectif prioritaire des officiers de liaison belges est de favoriser et de faciliter la collaboration policière et judiciaire.<sup>48</sup> Le domaine d'activité des officiers de liaison est très large: il y a, d'une part, la lutte contre la criminalité en général et contre la criminalité organisée et le terrorisme en particulier et, d'autre part, l'ordre public et le contrôle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. Dans cette perspective, les officiers de liaison exercent un rôle primordial dans le recueil et l'échange d'informations et dans l'accélération de la transmission de l'information. Conformément aux règles en vigueur en matière de gestion de l'information<sup>49</sup>, l'usage du canal de l'officier de liaison n'est autorisé qu'en cas de dossier sensible et/ou confidentiel, de dossier complexe ou d'échec des autres canaux d'échange.<sup>50</sup> Les officiers de liaison ne sont donc que l'un des six canaux destinés à l'échange d'informations policières, les cinq autres canaux étant Interpol, Europol, Schengen, les Points de Contacts Opérationnels situés dans la région frontalière et les centres de coopération policière et douanière situés à Tournai, à Heerlen et à Luxembourg.<sup>51</sup>

39. L'officier de liaison remplit en outre un rôle de facilitation au niveau opérationnel. Les autorités judiciaires belges peuvent ainsi demander, par le biais du procureur fédéral, l'intervention de l'officier de liaison afin de faciliter la coopération judiciaire internationale. Cette intervention ne peut toutefois pas avoir pour conséquence d'empêcher l'officier de liaison de s'acquitter de ses autres tâches.<sup>52</sup> Sur requête expresse du procureur fédéral et moyennant l'accord de la CGI, l'officier de liaison peut également participer à l'exécution des actes d'enquête dans le cadre d'une demande d'entraide

<sup>48</sup> Point 1.3. de la Circulaire ministérielle du 27 mars 2014 relative aux officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger.

<sup>49</sup> Conformément à la directive commune MFO-3 des ministres de la Justice et de l'Intérieur.

<sup>50</sup> Point 4.1. de la Circulaire ministérielle du 27 mars 2014 relative aux officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger.

<sup>51</sup> Audition de M. Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 26.

<sup>52</sup> Point 6.4.1. de la Circulaire ministérielle du 27 mars 2014 relative aux officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger.

het kader van een rechtshulpverzoek.<sup>53</sup> Daarbij moet wel voor ogen worden gehouden dat verbindingsofficieren de wetgeving dienen na te leven van het land waar ze tewerkgesteld zijn, wat doorgaans zal impliceren dat ze niet zelfstandig onderzoekdaden kunnen stellen.

40. De Belgische verbindingsofficieren in het buitenland worden bijgestaan door een voltijdse assistent, die onder meer in het licht van de vereiste taalkennis bij voorkeur ter plaatse wordt aangeworven en/of personeelsleden van het operationeel kader die hen ter beschikking worden gesteld. Afhankelijk van de werklast en de budgettaire mogelijkheden kan de federale politie beslissen bijkomend personeel ter beschikking te stellen.<sup>54</sup> De verbindingsofficier in Turkije heeft aldus een Turkse assistente, die voornamelijk belast is met het vertalen van de binnenkomende berichten<sup>55</sup>, doch beschikt niet over verdere personele ondersteuning. Op grond van de resultaten van de tussentijdse evaluatie van het netwerk van verbindingsofficieren van 15 juli 2016 enerzijds en van meerdere verzoeken van de verbindingsofficier anderzijds stelde CGI echter wel voor om de post in Turkije te versterken met een bijkomende verbindingsofficier in Ankara. Daarbij dient te worden opgemerkt dat reeds in 2012 een vergelijkbaar voorstel werd gedaan, waaraan omwille van budgettaire redenen echter geen gevolg kon worden gegeven.<sup>56</sup>

### IX.5.3. De chronologie van de gebeurtenissen met betrekking tot de arrestatie en uitwijzing van Ibrahim El Bakraoui door de Turkse autoriteiten

41. Ibrahim El Bakraoui, die door het hof van beroep van Brussel op 1 maart 2011 werd veroordeeld tot 10 jaar gevangenisstraf en aan wie een voorwaardelijke invrijheidstelling werd toegekend bij vonnis van de

judiciaire.<sup>53</sup> À cet égard, il faut toutefois souligner que les officiers de liaison doivent respecter les lois du pays où ils sont détachés, ce qui impliquera généralement qu'ils ne peuvent pas accomplir des actes d'enquête de manière autonome.

40. Les officiers de liaison belges à l'étranger bénéficient de l'appui d'un assistant à temps plein, qui est de préférence recruté sur place, notamment en raison de la connaissance des langues requise, et/ou des membres du personnel du cadre opérationnel mis à leur disposition. En fonction de la charge de travail et des possibilités budgétaires, la police fédérale peut décider de mettre du personnel supplémentaire à disposition.<sup>54</sup> L'officier de liaison en Turquie a ainsi une assistante turque qui est principalement chargée de traduire les messages entrants<sup>55</sup>, mais il ne dispose pas d'autre soutien en personnel. Sur la base, d'une part, des résultats de l'évaluation intermédiaire du réseau des officiers de liaison réalisée le 15 juillet 2016, et, d'autre part, de plusieurs demandes exprimées par l'officier de liaison, la CGI a toutefois proposé de renforcer le poste en Turquie en prévoyant un officier de liaison supplémentaire à Ankara. Il convient de souligner à cet égard qu'une proposition similaire avait déjà été faite en 2012, mais qu'aucune suite n'avait pu lui être donnée pour des raisons budgétaires.<sup>56</sup>

### IX.5.3. La chronologie des événements liés à l'arrestation et à l'expulsion d'Ibrahim El Bakraoui par les autorités turques

41. Ibrahim El Bakraoui, qui avait été condamné le 1<sup>er</sup> mars 2011 par la cour d'appel de Bruxelles à dix ans d'emprisonnement et à qui une libération conditionnelle avait été accordée par jugement du 20 octobre 2014

<sup>53</sup> Punt 4.1. Ministeriële Omzendbrief van 27 maart 2014 betreffende de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland.

<sup>54</sup> Punt 5.2. Ministeriële Omzendbrief van 27 maart 2014 betreffende de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland.

<sup>55</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 2.

<sup>56</sup> Volledigheidshalve zij erop gewezen dat de post in Turkije in de periode juni tot en met september 2016 tijdelijk werd versterkt met een hoofdinspecteur. Dit was echter hoofdzakelijk ingegeven door de overweging dat de verbindingsofficier zowel zijn verschijning voor de onderzoekscommissie, als zijn verdediging in het kader van een eventuele tuchtprocedure diende voor te bereiden (zie Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 17-18).

<sup>53</sup> Point 4.1. de la Circulaire ministérielle du 27 mars 2014 relative aux officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger.

<sup>54</sup> Point 5.2. de la circulaire ministérielle du 27 mars 2014 relative aux officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger.

<sup>55</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 2.

<sup>56</sup> Il convient de préciser pour être complet qu'un inspecteur principal est venu renforcer temporairement le poste en Turquie de juin à septembre 2016, l'objectif étant principalement en l'espèce de permettre à l'officier de liaison de préparer à la fois sa comparution devant la commission d'enquête et sa défense dans le cadre d'une éventuelle procédure disciplinaire (voir l'audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016, 17-18).

strafuitvoeringsrechtbank van 20 oktober 2014<sup>57</sup>, werd op 11 juni 2015 door de Turkse politie gearresteerd in Gaziantep. Deze Turks-Syrische grensstad staat bekend als doorgangplaats voor jihadisten die naar Syrië wensen te gaan.

42. De Turkse nationale politie bracht de Belgische verbindingspost in Turkije hiervan op 26 juni 2015 op de hoogte. Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat de verbindingsofficier met vakantie in België was van 23 juni tot en met 12 juli 2015. Op 29 juni 2015 vertaalt zijn Turkse assistente het binnengekomen bericht – zij het onvolledig (*infra*, IX.5.6.1.) – en zendt zij het, conform de richtlijnen van de verbindingsofficier, via diens functioneel e-mailadres naar DJSOC/Terro. Diezelfde dag meldt DJSOC/Terro dat El Bakraoui tot 10 jaar gevangenisstraf werd veroordeeld, waarbij een opsomming van de betrokken misdrijven<sup>58</sup> wordt gegeven. Tevens geeft DJSOC/Terro aan dat El Bakraoui in voorwaardelijke invrijheidstelling werd gesteld, zij het dat de voorwaarden niet worden gepreciseerd. Verder meldt DJSOC/Terro dat El Bakraoui bij hen niet gekend is voor aan terrorisme gelieerde feiten. Aan de verbindingsofficier wordt echter gevraagd nadere informatie met betrekking tot de redenen van arrestatie van El Bakraoui te verschaffen.<sup>59</sup> Op dat moment was DJSOC/Terro overigens niet op de hoogte van de vakantie van de verbindingsofficier. DJSOC/Terro was echter wel op de hoogte van de moeilijkheden in de politiesamenwerking tussen België en Turkije (*infra*, IX.5.7.2.).

43. Op 14 juli 2015 werd El Bakraoui door Turkije uitgewezen en op een vlucht naar Schiphol geplaatst. Het Turkse Ministerie van Buitenlandse Zaken stuurde die dag om 10u14 Turkse tijd een zogenaamde verbale nota in het Turks naar het beveiligd elektronisch portaal van de Belgische ambassade in Ankara, waarin werd gemeld dat El Bakraoui zou worden uitgewezen met een vlucht die om 10u40 vertrekt, doch waarbij geen

du tribunal de l'application des peines<sup>57</sup>, a été arrêté le 11 juin 2015 par la police turque à Gaziantep. Cette ville située à la frontière turco-syrienne est connue comme lieu de passage pour les djihadistes qui souhaitent se rendre en Syrie.

42. La police nationale turque en a informé le poste de liaison belge en Turquie le 26 juin 2015. À cet égard, il faut tenir compte du fait que l'officier de liaison était en vacances en Belgique du 23 juin au 12 juillet 2015 inclus. Le 29 juin 2015, son assistante turque traduit – quoique de manière incomplète (*infra*, IX.5.6.1.) – le message qui est arrivé et elle l'envoie, conformément aux directives de l'officier de liaison, via son adresse électronique de fonction au DJSOC/Terro. Ce même jour, le DJSOC/Terro annonce qu'El Bakraoui a été condamné à 10 ans d'emprisonnement et une énumération des infractions concernées<sup>58</sup> est fournie. Le DJSOC/Terro annonce également qu'El Bakraoui a été placé en libération conditionnelle, sans préciser les conditions. Le DJSOC/Terro affirme en outre qu'il ne connaît pas El Bakraoui pour des faits liés au terrorisme. Il est toutefois demandé à l'officier de liaison de fournir des renseignements complémentaires concernant les raisons de l'arrestation d'El Bakraoui.<sup>59</sup> À ce moment-là, le DJSOC/Terro ne savait d'ailleurs pas que l'officier de liaison était en vacances. En revanche, elle était au courant des difficultés affectant la coopération policière entre la Belgique et la Turquie (*infra*, IX.5.7.2.).

43. Le 14 juillet 2015, El Bakraoui est expulsé par la Turquie et embarqué sur un vol à destination de Schiphol. Ce jour-là à 10h14, le ministère turc des Affaires étrangères envoie une "note verbale" en turc sur le portail électronique sécurisé de l'ambassade de Belgique à Ankara dans laquelle il est mentionné qu'El Bakraoui sera expulsé par un vol dont le départ est prévu à 10h40 sans préciser toutefois le motif de cette

<sup>57</sup> Zie Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 17-18.

<sup>58</sup> Namaken, vervalsen, zware diefstal, wapens, munitie, bedreigingen, weerspannigheid en opzettelijke slagen en verwondingen.

<sup>59</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 7 en 48; Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 2-3, 13-14 en 31-32.

<sup>57</sup> Voir Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 17-18.

<sup>58</sup> Contrefaçon ou falsification, vol qualifié, armes et munitions, menaces, rébellion, coups et blessures volontaires.

<sup>59</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 7 et 48; Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 2-3, 13-14 et 31-32.



reden voor deze uitwijzing werd opgegeven.<sup>60</sup> De verbindingsofficier werd door de Turkse autoriteiten niet geïnformeerd. Wel stuurde het Turkse Ministerie van Buitenlandse Zaken om 14u30 Turkse tijd nog een eveneens in het Turks opgesteld faxbericht naar de Belgische ambassade, waarin werd aangegeven dat El Bakraoui was uitgewezen met bestemming Amsterdam. Deze fax was echter laatstijdig, aangezien het vliegtuig reeds om 13u op Schiphol geland was. De Belgische ambassade brengt de verbindingsofficier diezelfde dag om 17u26 Turkse tijd via e-mail op de hoogte van het faxbericht.<sup>61</sup> Als gevolg van zijn aanwezigheid op een avondlijke professionele activiteit, kan de verbindingsofficier deze e-mail slechts in de nacht van 14 op 15 juli 2015 lezen.<sup>62</sup>

44. Op 15 juli 2015 krijgt de verbindingsofficier kennis van de redenen van arrestatie van El Bakraoui. Tijdens een vergadering deelt de Turkse politie hem immers mee dat het gaat om terrorisme, waarbij zij preciseert dat meer informatie slechts kan worden gegeven na een daartoe strekkende schriftelijke vraag. Diezelfde dag, om 10u38, meldt de assistente van de verbindingsofficier aan de Belgische ambassade dat El Bakraoui werd aangehouden in Gaziantep. Om 10u50 licht de verbindingsofficier telefonisch zijn Nederlandse collega in.<sup>63</sup> Diezelfde dag telefoneert de verbindingsofficier ook tweemaal met DJSOC/Terro (*infra*, IX.5.6.2.).

45. Vijf dagen later – op 20 juli 2015 – maakt de verbindingsofficier het voor de aanvullende informatie verichte schriftelijk verzoek per e-mail over aan de Turkse politie. Die dag meldt de verbindingsofficier tevens aan DJSOC/Terro dat de arrestatie van El Bakraoui steunde op een verdenking van terrorisme, dat de betrokkene

expulsion.<sup>60</sup> L'officier de liaison n'a pas été informé par les autorités turques. Par contre, à 14h30 heure turque, le ministère turc des Affaires étrangères a encore envoyé un fax, également rédigé en turc, à l'ambassade de Belgique, dans lequel il était indiqué qu'El Bakraoui avait été expulsé à destination d'Amsterdam. Ce fax a toutefois été envoyé tardivement, vu que l'avion avait déjà atterri à 13h00 à Schiphol. L'ambassade de Belgique porte le fax à la connaissance de l'officier de liaison via e-mail le même jour à 17h26 heure turque.<sup>61</sup> En raison de sa présence à une activité professionnelle en soirée, l'officier de liaison n'a pu lire cet e-mail que durant la nuit du 14 au 15 juillet 2015.<sup>62</sup>

44. Le 15 juillet 2015, l'officier de liaison est informé des motifs de l'arrestation d'El Bakraoui. Au cours d'une réunion, la police turque lui indique en effet qu'il s'agit de terrorisme, tout en précisant qu'elle ne pourra lui donner davantage d'informations qu'après une demande écrite en ce sens. Le même jour, à 10 h 38, l'assistante de l'officier de liaison indique à l'ambassade de Belgique qu'El Bakraoui a été arrêté à Gaziantep. À 10 h 50, l'officier de liaison informe son collègue néerlandais par téléphone.<sup>63</sup> Le même jour, l'officier de liaison téléphone en outre à deux reprises à la DJSOC/Terro (cf. *infra*, IX.5.6.2.).

45. Cinq jours plus tard, le 20 juillet 2015, l'officier de liaison transmet par courrier électronique à la police turque la demande d'informations complémentaires qui devait être faite par écrit. Le même jour, l'officier de liaison informe également la DJSOC/Terro que l'arrestation d'El Bakraoui était fondée sur une suspicion de

<sup>60</sup> Een vergelijkbare nota werd gezonden naar het elektronisch portaal van de Nederlandse ambassade in Turkije. Ook in deze nota wordt geen enkele inhoudelijke informatie of duiding gegeven over de achtergrond van de uitwijzing en wordt evenmin gevraagd enige actie te ondernemen (Tweede Kamer 2015-16, 29 754, 27 925, nr. 365, 2).

<sup>61</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 7-8, 11 en 13-14; Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 3.

<sup>62</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 3.

<sup>63</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 8. Zie ook Tweede Kamer 2015-16, 29 754, 27 925, nr. 365, 3.

<sup>60</sup> Une note similaire a été envoyée au portail électronique de l'ambassade des Pays-Bas en Turquie. Aucune information ou explication quant au fond concernant le contexte de l'expulsion ne figure dans cette note et il n'y est pas non plus demandé d'entreprendre la moindre action (Deuxième Chambre néerlandaise 2015-16, 29 754, 27 925, n° 365, 2).

<sup>61</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 7-8, 11 et 13-14; Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 3.

<sup>62</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 3.

<sup>63</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 8. Voir aussi Tweede Kamer 2015-16, 29 754, 27 925, n° 365, 3.

op 14 juli 2015 door Turkije werd uitgewezen naar Nederland en dat verdere informatie van de Turkse politie wordt afgewacht. Zoals hoger werd aangegeven, was de Belgische verbindingspost echter reeds op 26 juni 2015 op de hoogte van de arrestatie van El Bakraoui. Hierbij dient te worden opgemerkt dat er tussen 29 juni en 15 juli 2015 geen communicatie plaatsvond tussen de verbindingsofficier en DJSOC/Terro.<sup>64</sup>

46. Op 28 juli, 10 november en 8 december 2015 vonden nog drie vergaderingen met de Turkse politie plaats, waarbij evenwel geen verdere informatie over El Bakraoui werd meegedeeld. Slechts op 11 januari 2016 – i.e. bijna een half jaar na de uitwijzing – beantwoordt de Turkse politie de op 20 juli 2015 door de verbindingsofficier gestelde vraag, weze het beknopt. Aldus wordt slechts gesteld dat El Bakraoui ervan werd verdacht “een verbintenis te hebben met het conflictgebied”. Enkele dagen na de herroeping van zijn voorwaardelijke invrijheidstelling bij vonnis van de strafuitvoeringsrechtbank van 21 augustus 2015 was El Bakraoui in België wel reeds nationaal geseind.<sup>65</sup> De eerste internationale seining gebeurde echter pas op 12 januari 2016 en had daarenboven geen betrekking op terrorisme. Het ging om een door het FAST-team gedane Schengen-seining ter discrete controle (artikel 36-2 SIS II-Besluit), waarbij als motivatie “annulering voorlopige invrijheidstelling in het kader van een persoonsdelict” werd opgegeven. Na een door het Single point of operational contact bij CGI op 17 maart 2016 ontvangen telefonisch bericht van Interpol, wordt El Bakraoui op 22 maart 2016 – i.e. de dag van de aanslagen te Brussel – internationaal voor terrorisme geseind.<sup>66</sup>

#### IX.5.4. **Het standpunt van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie**

##### IX.5.4.1. *De bespreking van de tijdslijn op de vergaderingen van 23 en 24 maart 2016*

47. Op 23 maart 2016 verklaarde de Turkse President Erdogan dat België geen gevolg had gegeven aan

<sup>64</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 8.

<sup>65</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 8 en 18-19.

<sup>66</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 18.

terrorisme, que la Turquie a expulsé l'intéressé vers les Pays-Bas le 14 juillet 2015 et qu'il attend des informations complémentaires de la police turque. Comme indiqué plus haut, le poste de liaison belge en Turquie avait toutefois déjà été informé, le 26 juin 2016, de l'arrestation d'El Bakraoui. Il faut préciser dans ce contexte qu'il n'y a eu aucune communication entre l'officier de liaison et la DJSOC/Terro entre le 29 juin et le 15 juillet 2015.<sup>64</sup>

46. Les 28 juillet, 10 novembre et 8 décembre 2015, trois réunions ont encore eu lieu avec la police turque, mais aucune autre information n'y a été communiquée concernant El Bakraoui. Ce n'est que le 11 janvier 2016, c'est-à-dire près de six mois après l'expulsion, que la police turque répond – succinctement – à la question posée par l'officier de liaison le 20 juillet 2015. Cette réponse indiquait uniquement qu'El Bakraoui était soupçonné “d'avoir un lien avec la zone de conflit”. El Bakraoui faisait certes déjà l'objet d'un signalement national quelques jours après la révocation de sa liberté conditionnelle en vertu du jugement prononcé le 21 août 2015 par le tribunal de l'application des peines<sup>65</sup>. Toutefois, le premier signalement au niveau international n'est intervenu que le 12 janvier 2016, et ce signalement n'était en outre pas lié au terrorisme. Il s'agissait d'un signalement Schengen effectué par le FAST-team et visant un contrôle discret (article 36(2) de la décision SIS II), et dont la motivation était: “annulation de la liberté conditionnelle dans le cadre d'un délit de personne”. Après un avis téléphonique d'Interpol reçu le 17 mars 2016 par le single point of operational control de la direction CGI, El Bakraoui est signalé internationalement pour terrorisme le 22 mars 2016, c'est-à-dire le jour des attentats de Bruxelles.<sup>66</sup>

#### IX.5.4. **La position des ministres de l'Intérieur et de la Justice**

##### IX.5.4.1. *Discussion de la ligne du temps au cours des réunions des 23 et 24 mars 2016*

47. Le 23 mars 2016, le président turc Erdogan déclarait que la Belgique n'avait donné aucune suite aux

<sup>64</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 8.

<sup>65</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 8 et 18-19.

<sup>66</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 18.

de door Turkije meegedeelde informatie omtrent de uitwijzing van één van de daders van de aanslagen te Brussel. Naar aanleiding van deze verklaring stelde de minister van Binnenlandse Zaken samen met zijn kabinetsmedewerkers, aan de hand van contacten tussen deze laatsten met een aantal functionarissen van politie en justitie, een tijdslijn op van de gebeurtenissen tussen 26 juni en 14 juli 2015. Met het oog op de bespreking van deze tijdslijn werd de commissaris-generaal van de federale politie, C. De Bolle, gevraagd naar het kabinet te komen voor een vergadering met de minister en zijn kabinetschef. Zij besloot op eigen initiatief om een ruimere delegatie samen te stellen, waar ook de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie (C. Fontaine), de directeur van de Directie van de internationale politiesamenwerking (P. De Buysscher), de directeur van DJSOC (P. Ludinant) en het toenmalig hoofd van DJSOC/Terro (E. Greif) deel van uitmaakten. Daarnaast blijkt ook B. De Wever, voorzitter van NV-A, die reeds op het kabinet aanwezig was voor een eerdere vergadering van N-VA-ministers, aan de vergadering deel te hebben genomen.<sup>67</sup>

48. De aanwezigheid van de partijvoorzitter van NV-A op een vergadering met de politietop kan volgens de minister van Binnenlandse Zaken verklaard worden door het feit dat hij op basis van de informatie die voorafgaand aan de vergadering beschikbaar was, de beslissing had genomen zijn ontslag in te dienen.<sup>68</sup> Hoewel de onderzoekscommissie van oordeel is dat deze aanwezigheid inopportuun was, blijkt uit de getuigenissen dat B. De Wever zich op de vergadering, die ongeveer een half uur duurde, volledig terughoudend opstelde, louter observator was en niet aan de discussie heeft deelgenomen.<sup>69</sup> Alle door de onderzoekscommissie gehoorde personen hebben aangegeven dat op de vergadering alleen de reeds door Binnenlandse Zaken opgestelde tijdslijn werd besproken en dat niet werd gesproken over lopende strafrechtelijke onderzoeken.<sup>70</sup> De onderzoekscommissie heeft geen schending van het beroepsgeheim in hoofde van de aanwezige politieambtenaren

informations que lui avait communiquées la Turquie à propos de l'expulsion de l'un des auteurs des attentats de Bruxelles. À la suite de cette déclaration, le ministre de l'Intérieur a, avec l'aide de ses collaborateurs de cabinet et sur la base de contacts pris par ces derniers avec un certain nombre de fonctionnaires de la police et de la justice, établi une ligne du temps des événements survenus entre le 26 juin et le 14 juillet 2015. Mme C. De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, a été convoquée au cabinet pour une réunion avec le ministre et son chef de cabinet afin d'examiner cette ligne du temps. Elle a décidé, de sa propre initiative, de constituer une délégation plus large, composée également du directeur général de la direction générale de la police judiciaire (C. Fontaine), du directeur de la direction de la coopération policière internationale (P. De Buysscher), du directeur de la DJSOC (P. Ludinant) et du chef de la DJSOC/Terro de l'époque (E. Greif). Par ailleurs, il s'avère que B. De Wever, président de la NV-A, qui était présent au cabinet pour assister à une réunion préalable des ministres N-VA, a également participé à cette réunion.<sup>67</sup>

48. La présence du président de la NV-A à une réunion avec la hiérarchie de la police peut s'expliquer, selon le ministre de l'Intérieur, par le fait que celui-ci avait pris la décision, sur la base d'informations disponibles avant cette réunion, de présenter sa démission.<sup>68</sup> Même si la commission d'enquête estime que la présence de B. De Wever à cette réunion était inopportune, elle a constaté qu'il ressort des témoignages qu'il a fait preuve de la plus grande retenue lors de la réunion, qui a duré environ une demi heure, qu'il était simple observateur et qu'il n'a pas participé à la discussion.<sup>69</sup> Toutes les personnes auditionnées par la commission d'enquête ont déclaré que le seul sujet de discussion de cette réunion était la ligne du temps établie par le ministère de l'Intérieur et que rien n'a été dit sur des enquêtes pénales en cours.<sup>70</sup> La commission d'enquête n'a constaté aucune violation du secret professionnel dans le chef des fonctionnaires de police présents.

<sup>67</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 2-3.

<sup>68</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 3.

<sup>69</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 25-26.

<sup>70</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 4; Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 25.

<sup>67</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, 19 décembre 2016, 2-3.

<sup>68</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, 19 décembre 2016, 3.

<sup>69</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 25-26.

<sup>70</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, 19 décembre 2016, 4; Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 25.

vastgesteld. Wel gaf de commissaris-generaal aan dat de vertegenwoordigers van de federale politie verast waren door de aanwezigheid van B. De Wever op deze vergadering en dat de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie gedurende de gehele vergadering geen woord heeft gezegd. Zij stelde echter ook dat de vergadering louter betrekking had op de verbindingsofficier en zodoende niet rechtstreeks deze directeur-generaal aanbelangde. Daarnaast stelde de commissaris-generaal dat het tot de verantwoordelijkheid van de politieambtenaren behoort om te beoordelen welke informatie op een vergadering, rekening houdend met de omstandigheden en de aanwezigen – en met name ook met het feit dat B. De Wever niet over een veiligheidsmachtiging beschikt – kan worden verstrekt en welke niet.

49. De verbindingsofficier was niet aanwezig op de vergadering van 23 maart 2016. Wel vond voorafgaand aan deze vergadering meerdere keren telefonisch contact plaats tussen de verbindingsofficier en de directeur van CGI. Ook was er telefonisch contact tussen de verbindingsofficier en de kabinetschef van de commissaris-generaal. Daarnaast verstuurde de verbindingsofficier meerdere mailberichten naar het kabinet van de minister van Justitie en naar de directeur van CGI.<sup>71</sup>

50. De onderzoekscommissie nam kennis van een mail die op 23 maart 2016 (19u28) door het kabinet Binnenlandse Zaken werd verzonden naar de commissaris-generaal en waarin de vraag wordt gesteld naar de rol en verantwoordelijkheid van DJSOC/Terro. Deze niet onbelangrijke kwestie werd op de vergadering niet besproken.

51. Op 24 maart 2016 werd de tijdslijn verder besproken tijdens een vergadering op het commissariaat-generaal van de federale politie. Aan deze vergadering werd ook deelgenomen door de verbindingsofficier. Daarnaast waren aanwezig: de directeur-generaal van de Algemene directie gerechtelijke politie, de directeurs van CGI en DJSOC en het toenmalig diensthoofd van DJSOC/Terro. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de vergadering een hele dag in beslag nam en dat niet elk van deze personen de hele tijd aanwezig was. Commissaris-generaal De Bolle sprak in dat verband van een “va-et-vient” die bij gebrek aan logboek op het commissariaat-generaal niet in detail gereconstrueerd kan worden. Zij besliste inmiddels dat een dergelijk logboek een noodzakelijk instrument is.

<sup>71</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 5-6.

La commissaire générale a toutefois indiqué que les représentants de la police fédérale étaient surpris par la présence de B. De Wever à cette réunion et fait observer que le directeur général de la Direction générale de la police judiciaire n’a rien dit tout au long de la réunion. Elle a toutefois également indiqué que la réunion portait uniquement sur l’officier de liaison et ne concernait dès lors pas directement ce directeur général. La commissaire générale a par ailleurs souligné qu’il relève de la responsabilité des fonctionnaires de police de juger des informations qui peuvent ou ne peuvent pas être communiquées lors d’une réunion, compte tenu des circonstances et des personnes présentes à la réunion – et notamment du fait que B. de Wever ne dispose pas d’une habilitation de sécurité.

49. L’officier de liaison n’était pas présent à la réunion du 23 mars 2016. Préalablement à cette réunion, il a cependant eu plusieurs contacts téléphoniques avec le directeur de la CGI. Un contact téléphonique a également eu lieu entre l’officier de liaison et le chef de cabinet de la commissaire générale. Par ailleurs, l’officier de liaison a envoyé plusieurs courriels au cabinet du ministre de la Justice et au directeur de la CGI.<sup>71</sup>

50. La commission d’enquête parlementaire a pris connaissance d’un courriel envoyé le 23 mars 2016 (19h28) par le cabinet de l’Intérieur à la commissaire générale, demandant quels étaient le rôle et la responsabilité de la DJSOC/Terro. Cette question non négligeable n’a pas été examinée lors de la réunion.

51. Le 24 mars 2016, la ligne du temps a été une nouvelle fois examinée lors d’une réunion organisée au commissariat général de la police fédérale. L’officier de liaison a participé à cette réunion. Étaient également présents: le directeur général de la Direction générale de la police judiciaire, les directeurs de la CGI et de la DJSOC et le chef de service de l’époque de la DJSOC/Terro. À cet égard, il y a cependant lieu d’observer que la réunion a duré toute une journée et qu’aucune de ces personnes n’a pas été présente en permanence. La commissaire générale De Bolle a parlé à ce propos d’un “va-et-vient” qui, en l’absence d’un registre au commissariat général, ne peut pas être reconstitué en détail. Elle a décidé dans l’intervalle qu’un registre de ce type était un instrument nécessaire.

<sup>71</sup> Auditions de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale (CGI), et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 5-6.

52. Hoewel de tijdslijn op een beperkt aantal punten werd aangevuld en gewijzigd – en vervolgens aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie werd overgemaakt –, wees de commissaris-generaal er de onderzoekscommissie op dat de reeds op 23 maart 2016 beschikbare informatie niet werd weerlegd en dat zodoende ook na de vergadering van 24 maart 2016 niet kon worden uitgesloten dat de federale politie fouten gemaakt zou kunnen hebben. In dat perspectief besliste de commissaris-generaal op 29 maart 2016 dat er een verder onderzoek naar de feiten zou worden ingesteld, dat onafhankelijk van de betrokken diensten diende te worden gevoerd.

#### IX.5.4.2. De vergadering van de Verenigde Commissies op 25 maart 2016

53. Tijdens de vergadering op 25 maart 2016 van de Verenigde Commissies voor de buitenlandse betrekkingen, voor de justitie en voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt van de Kamer van volksvertegenwoordigers, verklaarde de minister van Binnenlandse Zaken dat hij in het licht van de op 23 maart 2016 beschikbare gegevens niet anders kon “dan concluderen dat niet één dienst of één directie, maar één persoon op zijn minst nalatig was geweest, niet heel proactief en geëngageerd was geweest in een dossier waarin men vanaf het eerste moment aanvoelt dat het over terrorisme gaat. Het gaat over iemand die is veroordeeld voor tien jaar, enkele jaren in de gevangenis heeft doorgebracht en dan afreist, via Turkije, naar de grens van Syrië. Men moet niet lang in het terrorismedossier actief zijn om daaruit te concluderen dat de kans zeer groot is – 90 of 99 %, vul maar in – dat men met een foreign fighter te doen heeft”.

54. De minister van Binnenlandse Zaken voegde hier verder nog aan toe: “Als ik dan concludeer dat tussen 26 juni, als we daarvan in kennis worden gesteld, en 20 juli niets wezenlijks is gebeurd door de LO, dan vind ik dat ik als verantwoordelijke voor de politie... Men kan erover discussiëren of hij toen veeleer in een gerechtelijke of bestuurlijke hoedanigheid handelde; dat is een discussie à côté de la plaque. Die avond heb ik gezegd: moet ik mijn verantwoordelijkheid niet nemen? Het heeft niets met schuld te maken, het heeft alles met politieke verantwoordelijkheid te maken. Hier heeft geen dienst, geen directie, geen politieapparaat, maar wel één persoon uit het politieapparaat geblunderd. Dat was mijn eerste analyse”.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 8-9.

52. Bien que la ligne du temps ait été complétée et modifiée sur un nombre limité de points – avant d’être transmise aux ministres de l’Intérieur et de la Justice –, la commissaire générale a attiré l’attention de la commission d’enquête parlementaire sur le fait que les informations déjà disponibles le 23 mars 2016 n’ont pas été réfutées et que de ce fait, il ne pouvait pas davantage être exclu après la réunion du 24 mars 2016 que la police fédérale aurait pu avoir commis des fautes. Dans cette perspective, la commissaire générale a décidé, le 29 mars 2016, que les faits feraient l’objet d’un examen approfondi, qui devait être effectué indépendamment des services concernés.

#### IX.5.4.2. La réunion du 25 mars 2016 des Commissions réunies

53. Lors de la réunion du 25 mars 2016 des Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l’Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des représentants, le ministre de l’Intérieur a déclaré qu’à la lumière des éléments disponibles le 23 mars 2016, il était contraint de conclure que “ce n’était ni un service, ni une direction, mais une personne qui avait pour le moins fait preuve de négligence, d’absence de proactivité et d’implication dans un dossier dont on soupçonne d’emblée qu’il est en relation avec le terrorisme. Il s’agit d’une personne condamnée à dix années de prison, qui a séjourné plusieurs années en prison et qui se rend près de la frontière syrienne en passant par la Turquie. Il ne faut pas s’être occupé longuement de dossiers de terrorisme pour conclure que la probabilité est très élevée – de 90, voire de 99 %, comme vous préférez – qu’il s’agit d’un combattant étranger”. (traduction)

54. Le ministre de l’Intérieur a encore ajouté: “C’est en constatant que l’officier de liaison n’avait rien fait d’essentiel entre le 26 juin, date à laquelle nous avons été mis au courant, et le 20 juillet que j’ai considéré qu’en ma qualité de responsable de la police, ... On peut débattre de la question de savoir si cette personne a plutôt agi à l’époque en qualité judiciaire ou en qualité administrative; mais cette discussion est à côté de la plaque. Je me suis demandé ce soir-là: ne dois-je pas prendre mes responsabilités? Il n’est pas question de faute, mais de responsabilité politique. Ce n’est ni un service, ni une direction, ni un appareil policier qui a failli, mais bien une personne de l’appareil policier. Telle était ma première analyse”.<sup>72</sup> (traduction)

<sup>72</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l’Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 8-9.

55. Op basis van deze analyse bood de minister van Binnenlandse Zaken zijn ontslag aan bij de Premier, die na een lang gesprek vroeg dit te heroverwegen.<sup>73</sup>

56. Meerdere politieke fracties gaven reeds op de vergadering van 25 maart 2016 aan dat de wijze waarop de verbindingsofficier was opgetreden met name ook in samenhang moet worden beschouwd met het functioneren van DJSOC/Terro en dat het in die optiek niet gerechtvaardigd was om alleen de verbindingsofficier met de vinger te wijzen. De minister van Binnenlandse Zaken stelde in dit verband: “Kijk, ik heb nooit gezegd dat de chronologische volgorde die ik heb gegeven, het enige is waar fouten in zitten. Ik heb geantwoord op de vraag wat de feiten zijn en wat heeft geleid tot het gewetensonderzoek dat ik heb gedaan met als uitgangspunt of ik hiervoor de politieke verantwoordelijkheid moet opnemen. Daarover ging het, niets anders. Ik ben nog niet aan het veroordelen. U vraagt openheid, transparantie en alle elementen van het dossier. Ik geef ze u. Dat, en niets anders, heeft ertoe geleid dat ik heb nagedacht over de vraag hoe ik het best mijn politieke verantwoordelijkheid zou opnemen. Dat wil ik toch in zijn context plaatsen”.<sup>74</sup> De minister van Binnenlandse Zaken sloot aldus niet uit dat DJSOC/Terro niet adequaat gereageerd zou hebben op de door de verbindingsofficier overgemaakte informatie, doch wees er wel op dat deze dienst tot de gerechtelijke pijler van de federale politie behoort en dat de minister van Justitie, als politiek verantwoordelijke, zodoende beter geplaatst is om ter zake uitspraak te doen.<sup>75</sup> De onderzoekscommissie tekent hierbij aan dat DJSOC/Terro geenszins volledig onder de bevoegdheid van de minister van Justitie valt. De minister van Justitie is belast met het gezag over deze dienst, terwijl de minister van Binnenlandse Zaken toezicht houdt op het dagelijks beheer van de federale politie door de commissaris-generaal. De minister van Justitie is in die zin dus niet rechtstreeks belast met dit dagelijks beheer. Deze problematiek werd reeds besproken in hoofdstuk VI van dit rapport, waar ook voorstellen werden gedaan om de huidige wettelijke regeling te optimaliseren.

<sup>73</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 9.

<sup>74</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 63.

<sup>75</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 48.

55. Sur la base de cette analyse, le ministre de l'Intérieur a présenté sa démission au Premier ministre qui, après un long entretien, lui a demandé de reconsidérer sa position.<sup>73</sup>

56. Plusieurs groupes politiques avaient déjà indiqué au cours de la réunion du 25 mars 2016 que la façon d'agir de l'officier de liaison devait être mise en rapport notamment avec le fonctionnement de la DJSOC/Terro et que, dans cette optique, il était injuste de désigner comme seul responsable l'officier de liaison. Le ministre de l'Intérieur a déclaré à ce sujet: “Écoutez, je n'ai jamais dit que seul l'ordre chronologique que j'ai donné comportait des erreurs. J'ai répondu à la question des faits, ce qui a entraîné un examen de conscience que j'ai effectué en me demandant si je devais endosser la responsabilité politique. C'est de cela qu'il s'agissait, rien d'autre. Je ne suis pas encore en train de condamner. Vous demandez de la sincérité, de la transparence et tous les éléments du dossier: je vous les donne. C'est cela, et rien d'autre, qui m'a poussé à me demander comment je pouvais prendre au mieux mes responsabilités politiques. Je souhaite tout de même replacer la situation dans son contexte” [traduction]<sup>74</sup>. Le ministre de l'Intérieur n'exclut donc pas que la réaction de la DJSOC/Terro à l'information transmise par l'officier de liaison n'était pas adéquate, mais il a toutefois souligné que ce service fait partie du pilier judiciaire de la police fédérale et que le ministre de la Justice, en tant que responsable politique, est mieux placé pour statuer en la matière.<sup>75</sup> La commission d'enquête souligne à cet égard que la DJSOC/Terro ne relève pas entièrement de la compétence du ministre de la Justice. Ce service est placé sous l'autorité du ministre de la Justice, tandis que le ministre de l'Intérieur contrôle la gestion journalière de la police fédérale par la commissaire générale. Le ministre de la Justice n'est donc en ce sens pas directement chargé de cette gestion journalière. Cette problématique a déjà été examinée dans le chapitre VI du présent rapport, qui présente également des propositions d'optimisation de la réglementation légale actuelle.

<sup>73</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 9.

<sup>74</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, la Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 63.

<sup>75</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, la Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 48.

57. De minister van Justitie erkende dat de vanuit Turkije overgemaakte informatie met betrekking tot El Bakraoui niet op optimale wijze behandeld was en stelde met name: “Elle aurait pu être traitée plus activement et alimenter le volet du tribunal d’application des peines”. Hij preciseerde verder: “Même si la Turquie nous a seulement dit, le 11 janvier 2016, pourquoi exactement ce monsieur avait été arrêté, nous aurions pu le deviner en raison de l’endroit où il l’avait été. C’est la raison pour laquelle je pense qu’à ce niveau d’intégration de l’information, nous pourrions faire mieux en l’espèce. En effet, le 14 juillet, pour des raisons qui nous sont externes, il n’aurait pas pu être arrêté, même si nous avions pu savoir plus tard qu’il y avait un risque de terrorisme”. Een en ander diende volgens de minister van Justitie evenwel ook te worden beoordeeld in het licht van de laattijdige kennisgeving door de Turkse autoriteiten enerzijds en de overbelasting van DJSOC/Terro anderzijds. De minister van Justitie benadrukte verder dat de Turkse politie, ondanks herhaalde verzoeken, pas op 11 januari 2016 de redenen voor de arrestatie van El Bakraoui aan de verbindingsofficier heeft meegedeeld. Hij voegde daar evenwel meteen aan toe: “Daarmee zeg ik nog altijd niet dat Gaziantep geen bel had moeten doen rinkelen. Ik probeer alleen te contextualiseren wat moet worden gecontextualiseerd in het kader van de talloze informatie die aan onze diensten in deze moeilijke periode worden toegezonden”.<sup>76</sup>

#### IX.5.4.3. De hoorzitting van 19 december 2016

58. Op 19 december 2016 bevestigde de minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van de onderzoekscommissie zijn eerder ingenomen standpunt, waarbij hij preciseerde dat de chronologie van de gebeurtenissen zijns inziens aantoonde dat er in hoofde van de verbindingsofficier sprake was van “een gebrek aan proactiviteit (...), een gebrek aan ownership en een gebrek aan de vaste wil om daarop in te gaan”.<sup>77</sup> Tijdens deze hoorzitting werden echter ook vier aspecten besproken die op de eerdere vergadering van de Verenigde Commissies niet of slechts zijdelings aan bod kwamen en die volgens de onderzoekscommissie relevant zijn bij de beoordeling van het functioneren van de verbindingsofficier.

59. In de eerste plaats gaf de minister van Binnenlandse Zaken aan dat de directeur van de Directie van de internationale politiesamenwerking op de vergadering

<sup>76</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 51-53.

<sup>77</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 6-7.

57. Le ministre de la Justice a reconnu que l’information transmise par la Turquie concernant El Bakraoui n’avait pas été traitée de façon optimale et a indiqué notamment: “Elle aurait pu être traitée plus activement et alimenter le volet du tribunal d’application des peines”. Et de poursuivre: “Même si la Turquie nous a seulement dit, le 11 janvier 2016, pourquoi exactement ce monsieur avait été arrêté, nous aurions pu le deviner en raison de l’endroit où il l’avait été. C’est la raison pour laquelle je pense qu’à ce niveau d’intégration de l’information, nous pourrions faire mieux en l’espèce. En effet, le 14 juillet, pour des raisons qui nous sont externes, il n’aurait pas pu être arrêté, même si nous avions pu savoir plus tard qu’il y avait un risque de terrorisme”. Selon le ministre de la Justice, il convenait toutefois d’évaluer également ces éléments à la lumière de la communication tardive des autorités turques, d’une part, et de la surcharge de travail de la DJSOC/Terro, d’autre part. Le ministre de la Justice a ensuite souligné que malgré des demandes répétées, la police turque n’avait communiqué les raisons de l’arrestation d’El Bakraoui à l’officier de liaison que le 11 janvier 2016. Il a néanmoins directement ajouté: “Je ne dis pas que le nom de Gaziantep n’aurait pas dû attirer l’attention de nos services, mais il s’agissait pour eux, qui recevaient alors de nombreuses informations, d’une période difficile”.<sup>76</sup>

#### IX.5.4.3. L’audition du 19 décembre 2016

58. Le 19 décembre 2016, le ministre de l’Intérieur a confirmé à la commission d’enquête le point de vue qu’il avait précédemment exprimé, en précisant que la chronologie des événements démontrait, à son estime, qu’il était question, dans le chef de l’officier de liaison, d’un “manque de proactivité (...), d’un manque d’appropriation et d’un manque de détermination à réagir” (traduction).<sup>77</sup> Durant cette audition, quatre aspects ont toutefois également été évoqués, qui n’avaient pas ou que très marginalement été abordés lors de la réunion précédente des commissions jointes et qui, selon la commission d’enquête, sont pertinents dans le cadre de l’appréciation du fonctionnement de l’officier de liaison.

59. Dans un premier temps, le ministre de l’Intérieur a affirmé que le directeur de la Direction de la coopération policière internationale avait confirmé, lors de la réunion

<sup>76</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l’Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, la Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 51-53.

<sup>77</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l’Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, 19 décembre 2016, 6-7.

van 23 maart 2016 bevestigde dat er sprake was van nalatigheid in hoofde van de verbindingsofficier.<sup>78</sup>

60. Ten tweede erkende de minister van Binnenlandse Zaken dat de politiesamenwerking tussen België en Turkije niet rimpelloos verloopt, doch benadrukte hij tegelijkertijd dat het precies tot de taak van de verbindingsofficier behoort om een vertrouwensrelatie met de Turkse politie op te bouwen. Indien dit onvoldoende lukt, mag van een verbindingsofficier worden verwacht dat hij dit meldt aan zijn overste, zodat vanuit de federale politie en/of de FOD Binnenlandse Zaken de nodige initiatieven ter remediëring kunnen worden genomen. In het concreet voorliggend geval heeft de verbindingsofficier volgens de minister van Binnenlandse Zaken echter op geen enkele manier “aan de alarmbel getrokken om een probleem te signaleren”.<sup>79</sup>

61. In de derde plaats werd ingegaan op het feit dat de verbindingsofficier met vakantie was in de periode van 23 juni tot en met 12 juli 2015 en op de relevantie hiervan bij de behandeling van het dossier El Bakraoui. De minister van Binnenlandse Zaken gaf hieromtrent aan dat er twee mogelijkheden bestaan. Ofwel opteren verbindingsofficieren ervoor om stand by te blijven tijdens hun vakantie, wat dan met zich brengt dat men dossiers blijft behandelen. Ofwel neemt men daadwerkelijk volledig vakantie, maar dan moet de opvolging van dossiers wel worden gewaarborgd. Daartoe kunnen volgens de minister afspraken worden gemaakt met hetzij de ambassade, hetzij de federale politie in Brussel, hetzij de Nederlandse liaisonofficier. Volgens de minister van Binnenlandse Zaken was in casu geen van beide opties correct toegepast.<sup>80</sup>

62. Tot slot werd de verhouding tussen de verbindingsofficier en centrale directies van de federale politie besproken, waarbij de minister van Binnenlandse Zaken oordeelde dat met name DJSOC/Terro bij de behandeling van het dossier El Bakraoui een grotere rol had kunnen c.q. moeten spelen. Zo mocht worden verwacht dat DJSOC/Terro maximaal informatie zou inwinnen over het eerdere strafdossier lastens El Bakraoui en dat deze dienst in elk geval aan de verbindingsofficier de voorwaarden had moeten meedelen waaronder

du 23 mars 2016, qu'il était question de négligence dans le chef de l'officier de liaison.<sup>78</sup>

60. Dans un deuxième temps, le ministre de l'Intérieur a reconnu que la coopération policière entre la Belgique et la Turquie ne se déroulait pas sans accroc, tout en insistant sur le fait que la mission de l'officier de liaison consistait précisément à établir une relation de confiance avec la police turque. S'il n'y parvient pas suffisamment, on peut attendre d'un officier de liaison qu'il le notifie à son supérieur hiérarchique, de manière à ce que la police fédérale et/ou le SPF Intérieur puissent prendre les initiatives nécessaires pour y remédier. Dans ce cas concret, l'officier de liaison n'a toutefois, selon le ministre de l'Intérieur, nullement “tiré la sonnette d'alarme pour signaler un problème”.<sup>79</sup>

61. Troisièmement, il a été réagi au fait que l'officier de liaison était en vacances entre le 23 juin et le 12 juillet 2015, et à la pertinence de cette information pour le traitement du dossier El Bakraoui. Le ministre de l'Intérieur a indiqué, à cet égard, qu'il existe deux possibilités. Soit les officiers de liaison choisissent de rester en stand by durant leurs vacances, ce qui sous-entend qu'ils continuent à traiter leurs dossiers, soit ils prennent de vraies vacances, mais alors le traitement des dossiers doit être garanti. À cet effet, des accords peuvent, selon le ministre, être conclus soit avec l'ambassade, soit avec la police fédérale à Bruxelles, soit avec l'officier de liaison néerlandais. Selon le ministre de l'Intérieur aucune de ces deux options n'a, en l'occurrence, été correctement appliquée.<sup>80</sup>

62. Enfin, la relation entre l'officier de liaison et les directions centrales de la police fédérale a été examinée, et le ministre de l'Intérieur a estimé que la DJSOC/Terro, en particulier, aurait pu et, le cas échéant, dû jouer un rôle plus important dans le traitement du dossier El Bakraoui. L'on pouvait ainsi s'attendre à ce que la DJSOC/Terro recueille un maximum d'informations sur les dossiers pénaux antérieurs à charge d'El Bakraoui, et que ce service ait en tout cas communiqué à l'officier de liaison les conditions sous lesquelles El Bakraoui

<sup>78</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 3 en 12.

<sup>79</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 10.

<sup>80</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 6-7, 9-10 en 15. Zie met betrekking tot de in beginsel permanente beschikbaarheid van een verbindingsofficier ook Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 26-27.

<sup>78</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, 19 décembre 2016, 3 en 12.

<sup>79</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, 19 décembre 2016, 10.

<sup>80</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, 19 décembre 2016, 6-7, 9-10 et 15. Voir également, en ce qui concerne la disponibilité en principe permanente d'un officier de liaison, l'audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016, 26-27.



El Bakraoui in vrijheid was gesteld. De minister van Binnenlandse Zaken bevestigde overigens de in hoofdstuk VI van dit rapport reeds besproken vaststelling dat er in illo tempore onduidelijkheid bestond over de exacte opdrachtomschrijving van DJSOC/Terro.<sup>81</sup>

#### IX.5.5. **Het standpunt van de directeur van de Directie van de internationale politiesamenwerking (CGI)**

63. De directeur van CGI, P. De Buysscher, gaf aan dat de evaluatie van het optreden van de verbindingsofficier tijdens de vergadering met de minister van Binnenlandse Zaken op 23 maart 2016 noodzakelijkerwijze gebeurde aan de hand van de op dat moment beschikbare tijdslijn, die een dag later tijdens een vergadering bij de federale politie verder verfijnd en aangevuld werd. Op deze vergadering was, zoals hoger werd aangegeven, ook de verbindingsofficier aanwezig. Twee dagen later – op 26 maart 2016 – ontving de directeur van CGI een via de commissaris-generaal doorgestuurde mail van het kabinet Binnenlandse Zaken, waarin aan de commissaris-generaal werd gemeld dat de verbindingsofficier terug naar Turkije mocht vertrekken.<sup>82</sup> Deze beslissing was volgens de commissaris-generaal ingegeven door de overweging dat de relaties tussen België en Turkije verder onderhouden dienden te worden. In die zin wees de commissaris-generaal erop dat de terugkeer van de verbindingsofficier naar zijn post niet onverenigbaar is met de door haar genomen beslissing om een verder onderzoek naar diens functioneren in te stellen. Om de verbindingsofficier in staat te stellen zijn verdediging voor te bereiden, werd wel beslist dat zijn post tijdelijk versterkt zou worden.

64. De Buysscher preciseerde verder dat het overleg met de minister van Binnenlandse Zaken op de avond van 23 maart 2016 zich toespitste op de periode van veertien dagen tussen 29 juni en 14 juli 2015, waarin door de verbindingsofficier geen initiatieven werden genomen (*supra*, IX.5.3.). De enige op 23 maart 2016 voorhanden informatie was dat El Bakraoui in Turkije werd gearresteerd en vervolgens het land werd uitgezet. Het was echter niet duidelijk waarom de verbindingsofficier deze uitzetting niet had trachten te verhinderen. Ook vele andere vragen bleven onbeantwoord. Zo was niet geweten of de verbindingsofficier al dan niet rechtstreeks door de Turkse politie op de hoogte was gebracht van de geplande uitzetting. Evenmin was het

avait été mis en liberté. Le ministre de l'Intérieur a du reste confirmé le constat déjà examiné au chapitre VI du présent rapport, selon lequel une certaine confusion régnait in illo tempore concernant la description des tâches exacte de la DJSOC/Terro.<sup>81</sup>

#### IX.5.5. **Le point de vue du directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI)**

63. Le directeur de la CGI, P. De Buysscher, a indiqué que l'évaluation de l'intervention de l'officier de liaison au cours de la réunion avec le ministre de l'Intérieur le 23 mars 2016 s'est nécessairement fondée sur la ligne du temps qui était disponible à ce moment, celle-ci ayant été affinée et complétée le lendemain au cours d'une réunion à la police fédérale. L'officier de liaison était aussi présent à cette réunion, comme cela a été mentionné précédemment. Deux jours plus tard – le 26 mars 2016 –, le directeur de la CGI a reçu un courriel du cabinet de l'Intérieur, transféré par la commissaire générale, mentionnant à l'intention de celle-ci que l'officier de liaison devait repartir en Turquie.<sup>82</sup> Cette décision était guidée, selon la commissaire générale, par l'idée que la Belgique et la Turquie devaient maintenir leurs relations. Dans ce sens, la commissaire générale a souligné que le retour de l'officier de liaison à son poste n'était pas incompatible avec sa propre décision d'ouvrir une enquête plus approfondie sur la manière de fonctionner de l'intéressé. Pour permettre à l'officier de liaison de préparer sa défense, il a été décidé que son poste serait temporairement renforcé.

64. M. De Buysscher a encore précisé que la concertation avec le ministre de l'Intérieur, le soir du 23 mars 2016, s'est concentrée sur la période entre le 29 juin et le 14 juillet 2015, au cours de laquelle l'officier de liaison n'avait pris aucune initiative (*supra*, IX.5.3.). La seule information disponible le 23 mars 2016 était que El Bakraoui avait été arrêté en Turquie et avait ensuite été expulsé du pays. La raison pour laquelle l'officier de liaison n'avait pas tenté d'empêcher cette expulsion n'apparaissait pas clairement. De nombreuses autres questions étaient également restées sans réponse. On ignorait par exemple si l'officier de liaison avait été informé directement ou non par la police turque de l'expulsion prévue. La confusion régnait aussi à propos

<sup>81</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 9, 15, 19-20 en 22.

<sup>82</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 6-8, 10, 17-18 en 20.

<sup>81</sup> Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, 19 décembre 2016, 9, 15, 19-20 et 22.

<sup>82</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale (CGI), et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 6-8, 10, 17-18 et 20.

duidelijk of de verbindingsofficier en DJSOC/Terro kennis hadden van de voorwaarden die gekoppeld waren aan de invrijheidstelling van El Bakraoui. Rekening houdend met het feit dat het geen optie bleek te zijn om gedurende een aantal uren extra opzoeken uit te voeren, kon de directeur van CGI onmogelijk aan de minister van Binnenlandse Zaken garanderen dat er niets was misgelopen en dat de verbindingsofficier geen fouten had gemaakt. In dat perspectief antwoordde hij dan ook aan de minister van Binnenlandse Zaken dat hij begrip had voor diens stelling dat “een proactieve liaisonofficier zich voor het vliegtuig (zou) hebben gelegd toen het met El Bakraoui vertrok”.<sup>83</sup>

65. Aan de hand van volledige informatie maakte de directeur van CGI tijdens de hoorzitting van 27 januari 2017, in aanwezigheid van de verbindingsofficier, een globale evaluatie van diens functioneren, die overigens overeenstemt met de reeds op 16 november 2016 achter gesloten deuren meegedeelde beoordeling.

66. In de eerste plaats gaf hij aan dat de verbindingsofficier de procedures gevolgd heeft en informatie heeft overgemaakt, waarbij werd beklemtoond dat verbindingsofficieren slechts één van de zes kanalen van informatieverwerking zijn.<sup>84</sup>

67. Dat neemt in de tweede plaats evenwel niet weg dat een meer voluntaristische houding theoretisch zeker mogelijk c.q. wenselijk was geweest. Zo had de verbindingsofficier, nadat hij door DJSOC/Terro op 29 juni 2015 was ingelicht van het feit dat El Bakraoui voorwaardelijk in vrijheid was gesteld, het initiatief kunnen nemen om meer informatie aan DJSOC/Terro te vragen over de aan deze invrijheidstelling verbonden voorwaarden. P. De Buysscher drukte het op plastische wijze als volgt uit: “Ik heb u, en ook mijn liaisonofficier gezegd dat hij iets anders kon gedaan hebben. Ik heb toen gezegd: “Mocht ik hem geweest zijn, in mijn eigen gekende stijl bij de geïntegreerde politie, dan had ik misschien naar DJSOC/Terro gebeld om te zeggen: “Mensen, zijn jullie op jullie hoofd gevallen?” – bij wijze van spreken – “Er is iemand vrij onder voorwaarden. Die is nu opgepakt in Gaziantep en hij is gekend voor een aantal criminele feiten””. Daarbij werd wel beklemtoond dat het niet

de la question de savoir si l’officier de liaison et DJSOC/Terro avaient connaissance des conditions dont était assortie la libération d’El Badraoui. Compte tenu du fait qu’il ne semblait pas envisageable de procéder à des recherches supplémentaires pendant un certain nombre d’heures, le directeur de la CGI n’était pas en mesure de garantir au ministre de l’Intérieur qu’il n’y avait pas eu de dysfonctionnements et que l’officier de liaison n’avait pas commis d’erreurs. Dans cette perspective, il a dès lors répondu au ministre de l’Intérieur qu’il comprenait ses propos “qu’un officier de liaison proactif se serait couché devant l’avion qui emmenait El Bakraoui” (traduction).<sup>83</sup>

65. Sur la base d’informations complètes, le directeur de la CGI a présenté, lors de son audition du 27 janvier 2017 et en présence de l’officier de liaison, une évaluation globale du fonctionnement de ce dernier, laquelle correspond d’ailleurs à l’évaluation déjà communiquée à huis clos le 16 novembre 2016.

66. Il a tout d’abord indiqué que l’officier de liaison avait suivi les procédures et transmis l’information, tout en soulignant que les officiers de liaison ne sont que l’un des six canaux de traitement des informations.<sup>84</sup>

67. Il n’en demeure pas moins, selon lui, qu’une attitude plus volontariste aurait certainement été théoriquement possible ou souhaitable. C’est ainsi qu’après avoir été informé le 29 juin 2015 par DJSOC/Terro du fait qu’El Bakraoui avait été mis en liberté conditionnelle, l’officier de liaison aurait pu prendre l’initiative de demander un complément d’informations à DJSOC/Terro concernant les conditions liées à cette libération. P. De Buysscher l’a formulé de manière fleurie en ces termes: “Je vous ai dit, et je l’ai aussi dit à mon officier de liaison, qu’il aurait pu faire autre chose. J’ai alors dit: “Si j’avais été à sa place, dans le style qui me caractérise et qui est bien connu au sein de la police intégrée, j’aurais peut-être téléphoné à DJSOC/Terro pour dire: “Vous êtes tombés sur la tête, les gars?” – façon de parler – “Il y a un individu en liberté sous conditions. Celui-ci vient d’être arrêté à Gaziantep et il est connu pour plusieurs faits criminels”” [traduction]. À cet égard, il a cependant bien

<sup>83</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 13-15 en 19.

<sup>84</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 9.

<sup>83</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 13-15 et 19.

<sup>84</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire principal de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 9.

gaat om het niet naleven van procedures, doch om een kwestie van karakter en temperament.<sup>85</sup>

68. Hierop aansluitend wees de directeur van CGI er in de derde plaats op dat een meer actieve houding van de verbindingsofficier in de concrete casus van de uitwijzing van El Bakraoui wellicht weinig verschil zou hebben gemaakt. Enerzijds was El Bakraoui ten tijde van zijn uitwijzing uit Turkije immers niet internationaal geseind voor terrorisme. Een dergelijke seining kwam er pas op 22 maart 2016 (*supra*, IX.5.3.). Anderzijds kon slechts worden vermoed dat El Bakraoui de aan zijn voorwaardelijke invrijheidstelling gekoppelde voorwaarden had geschonden door af te reizen naar Turkije. Zekerheid hierover was er niet. De verbindingsofficier kon deze voorwaarden zelf niet achterhalen, aangezien hij, als gevolg van technische problemen en achterhaalde ICT-systemen, geen toegang heeft tot de Algemene Nationale Gegevensbank, noch tot andere databanken. Wel had hij de voorwaarden bij DJSOC/Terro kunnen opvragen. Daarnaast had DJSOC/Terro de voorwaarden ook op eigen initiatief kunnen meedelen. Overigens dient wel voor ogen te worden gehouden dat de strafuitvoeringsrechtbank pas op 21 augustus 2015 de voorwaardelijke invrijheidstelling herriep. Op dat moment was El Bakraoui reeds door Turkije uitgewezen.<sup>86</sup>

69. Ten vierde stelde de directeur van CGI dat de tijdslijn, die op 23 maart 2016 ter beschikking was en die de dag erna verder werd aangevuld, geen rekening houdt met de vakantie van de verbindingsofficier. Dit aspect kwam ook niet ter sprake tijdens de vergadering van de Verenigde Commissies op 25 maart 2016. De directeur van CGI wees er evenwel op dat de vakantie volgens hem ook niet echt relevant is, aangezien hij weet dat “iedere liaisonofficier die met verlof is, regelmatig contact opneemt met zijn diensten om te horen of er iets speciaals is, iets dringends is, of er iets aan de hand is”. Hij voegde hier nog aan toe dat deze manier van werken nog nooit tot problemen heeft geleid.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 9 en 19.

<sup>86</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 9-12.

<sup>87</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 10-11.

insisté sur le fait qu’il ne s’agissait pas d’un non-respect des procédures, mais d’une question de caractère et de tempérament.<sup>85</sup>

68. En troisième lieu, le directeur de la CGI a souligné que dans le cas concret de l’expulsion d’El Bakraoui, la situation n’aurait sans doute pas été très différente si l’officier de liaison avait adopté une attitude plus active. D’une part, au moment de son expulsion de Turquie, El Bakraoui ne faisait pas l’objet d’un signalement international pour terrorisme. Ce signalement n’a eu lieu que le 22 mars 2016 (*supra*, IX.5.3.). D’autre part, on pouvait seulement soupçonner – sans aucune certitude – qu’El Bakraoui avait violé les conditions de sa libération conditionnelle en se rendant en Turquie. L’officier de liaison ne pouvait pas contrôler lui-même ces conditions, car il n’a pas accès à la Banque de données nationale générale ni à d’autres banques de données, en raison de problèmes techniques et de systèmes TIC dépassés. Il aurait en revanche pu réclamer les conditions auprès de la DJSOC/Terro. Celle-ci aurait du reste également pu les lui communiquer de sa propre initiative. Il ne faut pas non plus oublier que le tribunal de l’application des peines n’a révoqué la libération conditionnelle que le 21 août 2015. À cette date, El Bakraoui avait déjà été expulsé par la Turquie.<sup>86</sup>

69. Enfin, le directeur de la CGI a souligné que la ligne du temps disponible le 23 mars 2016, qui fut complétée le lendemain, ne tient pas compte des vacances de l’officier de liaison. Ce point n’a pas non plus été examiné au cours de la réunion des commissions réunies du 25 mars 2016. Le directeur de la CGI a cependant souligné qu’il estimait que ce point n’était pas pertinent, sachant que tous les officiers de liaison en congé prennent régulièrement contact avec leurs services pour s’informer des événements particuliers, des urgences ou des événements en cours. Le directeur de la CGI a ajouté que cette méthode de travail n’a encore jamais posé problème.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire principal de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 9 et 19.

<sup>86</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 9-12.

<sup>87</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 10-11.

70. Tot slot wees de directeur van CGI erop dat hij bij het opstellen van de tijdslijn het gevoel had “dat er veel meer aan de hand was dan dat stukje, veertien dagen tussen 29/6 en 14/7”. Hij stelde verder: “Dat was ook de bedoeling van onze commissaris-generaal: zorg ervoor dat er een objectieve weergave van de feiten is met alleen feiten, uren en alle acties, zodat iedereen die dat onder ogen krijgt, daar een zicht op kan hebben”.<sup>88</sup>

#### IX.5.6. *Het standpunt van de verbindingsofficier*

71. De verbindingsofficier benadrukte voor de onderzoekscommissie dat de verklaringen van de minister van Binnenlandse Zaken een aanzienlijke impact hebben gehad op zijn leven en dat van zijn naasten. Hij wees erop dat hij naar zijn aanvoelen wel degelijk voldoende proactief had gehandeld, waarbij hij een onderscheid maakte tussen de door hem genomen initiatieven vóór en na de uitwijzing van El Bakraoui.

##### IX.5.6.1. *De vóór de uitwijzing van El Bakraoui genomen initiatieven*

72. De door de Turkse nationale politie overgemaakte kennisgeving van de arrestatie van El Bakraoui werd door de assistente van de verbindingsofficier rechtstreeks vertaald in een op 29 juni 2015 aan DJSOC/Terro gerichte e-mail. De tot het template behorende inleidende standaardzin van het bericht, waarin het Turkse woord “terör” staat, werd echter niet mee vertaald. De verbindingsofficier erkende voor de onderzoekscommissie dat hij de volledige verantwoordelijkheid draagt voor het optreden van zijn assistente. Hij toonde echter wel aan dat het gaat om een standaardzin die door de Turkse autoriteiten zelfs wordt gebruikt in berichten die betrekking hebben op zeer jonge kinderen.<sup>89</sup>

73. De verbindingsofficier benadrukte dat zijn dienst op eigen initiatief de beschikbare informatie met betrekking tot de arrestatie van El Bakraoui voor verdere behandeling heeft overgemaakt aan DJSOC/Terro. Tevens wees hij erop dat DJSOC/Terro weet dat Turkije in dergelijke dossiers geen nadere contextuele informatie omtrent arrestaties verstrekt. In die zin had DJSOC/Terro volgens de verbindingsofficier dan ook moeten weten dat de aan hem gerichte vraag tot

<sup>88</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 17-18.

<sup>89</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 2 en 28-30.

70. Enfin, le directeur de la CGI a souligné qu’il a eu le sentiment, en établissant la chronologie, “qu’il s’agissait de bien plus que cette petite période de quinze jours entre le 29/6 et le 14/7”. Et de poursuivre: “Tel était également le but de notre commissaire générale, c’est-à-dire veiller à ce qu’il y ait une restitution objective des faits ne mentionnant que des faits, des heures et toutes les actions, de manière à ce que toutes les personnes qui la consultent puissent s’en faire une idée”.<sup>88</sup>

#### IX.5.6. *Point de vue de l’officier de liaison*

71. L’officier de liaison a souligné devant la commission d’enquête que les déclarations du ministre de l’Intérieur ont eu un impact considérable sur sa vie et celle de ses proches. Il a souligné qu’il avait, à sons sens, bel et bien agi de manière suffisamment proactive en opérant une distinction entre les initiatives qu’il avait prises avant et après l’expulsion d’El Bakraoui.

##### IX.5.6.1. *Initiatives prises avant l’expulsion d’El Bakraoui*

72. La notification de l’arrestation d’El Bakraoui transmise par la police nationale turque a été directement traduite par l’assistante de l’officier de liaison dans un mail adressé à la DJSOC/Terro le 29 juin 2015. La phrase type d’introduction, qui faisait partie du template, et dans laquelle figurait le mot turc “terör”, n’a toutefois pas été traduite. L’officier de liaison a reconnu devant la commission d’enquête qu’il portait l’entière responsabilité de l’intervention de son assistente. Il a toutefois expliqué qu’il s’agit d’une phrase type que les autorités turques utilisent même dans des avis relatifs à de très jeunes enfants.<sup>89</sup>

73. L’officier de liaison a insisté sur le fait que son service avait, de sa propre initiative, transmis à la DJSOC/Terro les informations disponibles concernant l’arrestation d’El Bakraoui à des fins d’analyse plus détaillée. Il a également souligné que la DJSOC/Terro sait que, dans ce genre de dossiers, la Turquie ne donne pas d’autres informations contextuelles à propos des arrestations effectuées. L’officier de liaison estime en ce sens que la DJSOC/Terro aurait donc dû savoir qu’il lui

<sup>88</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 17-18.

<sup>89</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 2 et 28-30.

aanvullende informatie moeilijk te beantwoorden zou zijn. Daarenboven moet volgens de verbindingsofficier voor ogen worden gehouden dat DJSOC/Terro hem weliswaar op de hoogte bracht van de eerder door El Bakraoui gepleegde misdrijven en van diens voorwaardelijke invrijheidstelling, doch hierbij niet aangaf dat El Bakraoui met een kalachnikov op politieambtenaren had geschoten en evenmin preciseerde welke voorwaarden aan de invrijheidstelling gekoppeld waren.<sup>90</sup>

74. Aangezien de verbindingsofficier met vakantie was van 23 juni tot en met 12 juli 2015, wordt de door DJSOC/Terro op 29 juni 2015 verstuurde e-mail gelezen door zijn assistente. De verbindingsofficier gaf aan dat hij tijdens zijn vakantie in België weliswaar regelmatig zijn functionele politie-mailbox heeft nagekeken, doch dat het betrokken bericht – mede omdat het door het mailprogramma als gelezen werd beschouwd en dus niet langer “opgelicht” in de mailbox verscheen – niet zijn aandacht had getrokken. Hij voegde hier evenwel aan toe dat een dringende behandeling volgens hem hoe dan ook niet vereist was, aangezien El Bakraoui van zijn vrijheid was beroofd en er geen sprake was van een nakende uitwijzing. Hoewel de periode tussen arrestatie en uitwijzing kan variëren van één week tot meerdere maanden, is het zo dat de uitwijzing van een in het grensgebied tussen Turkije en Syrië gearresteerde persoon doorgaans pas een aantal maanden na diens arrestatie plaatsvindt. Daarenboven stelde de verbindingsofficier dat DJSOC/Terro hem ook telefonisch had kunnen contacteren.<sup>91</sup>

75. De verbindingsofficier wees er verder op dat het feit dat hij met vakantie was geen wezenlijke invloed had op de wijze van behandeling van het dossier voorafgaand aan de uitwijzing van El Bakraoui, met weliswaar één belangrijke nuance. Mocht hij aanwezig geweest zijn op zijn bureau in Ankara, zou hij immers wellicht niet hebben gewacht tot 20 juli 2015 om een schriftelijk verzoek tot aanvullende informatie tot de Turkse autoriteiten te richten. Hij benadrukte dat dit weliswaar waarschijnlijk is, doch niet met absolute zekerheid kan worden gesteld.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 2-3.

<sup>91</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 3, 29-30 en 33-34.

<sup>92</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 3-4 en 31.

serait difficile de répondre à la demande d'informations complémentaires qui lui était adressée. Selon l'officier de liaison, il faut également garder à l'esprit le fait que si la DJSOC/Terro l'a effectivement informé des infractions commises précédemment par El Bakraoui et de sa mise en liberté conditionnelle, elle ne lui a en revanche pas indiqué qu'El Bakraoui avait tiré sur des fonctionnaires de police à la kalachnikov, et ne lui a pas précisé non plus quelles étaient les conditions de sa libération conditionnelle.<sup>90</sup>

74. Étant donné que l'officier de liaison était en vacances du 23 juin au 12 juillet 2015 inclus, le courriel envoyé le 29 juin 2015 par la DJSOC/Terro a été lu par son assistante. L'officier de liaison a déclaré que, durant ses vacances en Belgique, il avait régulièrement consulté sa boîte aux lettres électronique de sa fonction à la police, mais que le message en question n'a pas attiré son attention, en autres parce que le programme de courriers électroniques considérait le message comme lu et que ce dernier n'était dès lors plus mis en évidence. Il a toutefois ajouté à cet égard que, selon lui, ce message ne devait quoi qu'il en soit pas être traité en urgence vu qu'El Bakraoui était privé de liberté et qu'il n'était pas question d'une expulsion imminente. Même si la durée de la période séparant l'arrestation de l'expulsion peut varier d'une semaine à plusieurs mois, l'expulsion d'une personne arrêtée dans la zone frontalière entre la Turquie et la Syrie n'a généralement lieu que plusieurs mois après son arrestation. En outre, l'officier de liaison a indiqué que la DJSOC/Terro aurait également pu le contacter par téléphone.<sup>91</sup>

75. L'officier de liaison a ensuite indiqué que ses vacances n'ont eu aucune incidence majeure sur la manière dont le dossier a été traité avant l'expulsion d'El Bakraoui, à part il est vrai à une nuance importante. S'il avait été présent à son bureau d'Ankara, il n'aurait en effet probablement pas attendu le 20 juillet 2015 pour adresser une requête écrite aux autorités turques afin d'obtenir des informations complémentaires. Il a souligné qu'il aurait probablement agi plus rapidement, mais qu'il ne peut toutefois le certifier.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 2-3.

<sup>91</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 29-30 et 33-34.

<sup>92</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 3-4 et 31.

76. Tot slot gaf de verbindingsofficier aan dat het weinig zin zou hebben gehad om zich gedurende zijn vakantie te laten vervangen door de Nederlandse verbindingsofficier in Turkije. Op grond van de in de Benelux geldende afspraken zou de Nederlandse verbindingsofficier volgens hem immers alleen operationele bijstand kunnen verlenen in het kader van een door België aan Turkije gericht rechtshulpverzoek, waarvan in casu geen sprake was.<sup>93</sup>

#### IX.5.6.2. De na 14 juli 2015 genomen initiatieven

77. De verbindingsofficier benadrukte dat hij op 15 juli 2015, na de kennisname van de uitwijzing van El Bakraoui naar Nederland een dag eerder, onmiddellijk zijn mailberichten doorzocht en hierbij het eerder onopgemerkte bericht van DJSOC/Terro van 29 juni 2015 aantrof. Hij nam dan ook meteen telefonisch contact op met DJSOC/Terro, “pour actualiser les informations qui m’ont été communiquées de manière sibylline”. Aldus vroeg de verbindingsofficier of El Bakraoui de Belgische nationaliteit had en of hij op de geconsolideerde lijst van het OCAD stond. Daarnaast werd een verduidelijking met betrekking tot de feiten gevraagd. Later diezelfde dag brengt hij het dossier ter sprake tijdens een reeds eerder geplande vergadering met de Turkse politie. Na deze vergadering was er opnieuw telefonisch contact tussen de verbindingsofficier en DJSOC/Terro. Dit had echter betrekking op een ander dossier en de verbindingsofficier kan zich niet kan herinneren of hij tevens feedback gaf over de vergadering met de Turkse politie, al vermoedt hij van wel.<sup>94</sup>

78. Tijdens zijn getuigenis voor de parlementaire onderzoekscommissie gaf de verbindingsofficier aan waarom hij niet meteen op 15 juli, doch pas op 20 juli 2015, het vereiste schriftelijk verzoek tot aanvullende informatie aan de Turkse politie richtte. Hij wees er met name op dat 16 en 17 juli in Turkije feestdagen zijn, waarbij het einde van de Ramadan wordt gevierd, terwijl 18 en 19 juli weekenddagen zijn. Gedurende deze vier dagen zouden de Turkse diensten naar verwachting het bericht aldus toch niet behandeld kunnen hebben. Daarenboven oordeelde de verbindingsofficier dat het niet om een dringende zaak ging, aangezien El Bakraoui van zijn vrijheid was beroofd. De verbindingsofficier stipte hier nog bij aan dat hij op 20 juli 2015 een vrije

76. Enfin, l’officier de liaison a déclaré qu’il aurait été absurde de se faire remplacer par son homologue néerlandais durant ses vacances. En effet, conformément aux accords en vigueur entre les pays du Benelux, l’officier de liaison néerlandais ne pourrait, selon lui, apporter une assistance opérationnelle que dans le cadre d’une demande d’entraide judiciaire adressée par la Belgique à la Turquie, demande dont il n’était en l’occurrence pas question.<sup>93</sup>

#### IX.5.6.2. Les initiatives prises après le 14 juillet 2015

77. L’officier de liaison a souligné que le 15 juillet 2015, après avoir pris connaissance de l’expulsion d’El Bakraoui vers les Pays-Bas intervenue la veille, il avait immédiatement compulsé ses e-mails et que, ce faisant, il avait trouvé un message passé antérieurement inaperçu de la DJSOC/Terro du 29 juin 2015. Il a dès lors immédiatement téléphoné à la DJSOC/Terro “pour actualiser les informations qui m’ont été communiquées de manière sibylline”. L’officier de liaison a ainsi demandé si El Bakraoui avait la nationalité belge et s’il figurait sur la liste consolidée de l’OCAM. Des éclaircissements ont également été demandés quant aux faits. Plus tard, au cours de la même journée, il aborde le dossier lors d’une réunion déjà prévue antérieurement avec la police turque. A l’issue de cette réunion, il y a de nouveau un contact téléphonique entre l’officier de liaison et la DJSOC/Terro. Ce contact concernait toutefois un autre dossier et l’officier de liaison ne peut plus se rappeler s’il a communiqué un retour au sujet de la réunion avec la police turque, mais il suppose qu’il en est ainsi.<sup>94</sup>

78. Au cours de son témoignage devant la commission d’enquête parlementaire, l’officier de liaison a expliqué pourquoi il n’a pas adressé d’emblée le 15 juillet la demande d’informations complémentaires écrite requise à la police turque, mais seulement le 20 juillet. Il a indiqué que les 16 et 17 juillet étaient des jours fériés en Turquie, marquant la fin du Ramadan, et que les 18 et 19 juillet tombaient le week-end. Les services turcs n’auraient dès lors vraisemblablement pas pu traiter le message au cours de ces quatre jours. En outre, l’officier de liaison a estimé qu’il ne s’agissait pas d’une question urgente, dès lors qu’El Bakraoui était quand même privé de liberté. L’officier de liaison a encore précisé à cet égard qu’il avait un jour de congé,

<sup>93</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 23.

<sup>94</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 3-4 en 30-31.

<sup>93</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 23.

<sup>94</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 3-4 et 30-31.

dag had, maar niettemin de Turkse politie contacteerde en hiervan ook DJSOC/Terro op de hoogte bracht.<sup>95</sup>

79. Tot slot moet worden opgemerkt dat de verbindingsofficier inmiddels duidelijke afspraken met de Belgische ambassade in Turkije heeft gemaakt, zodat hun onderlinge informatie-uitwisseling in de toekomst sneller en efficiënter kan verlopen.<sup>96</sup>

#### IX.5.7. De beoordeling door de onderzoekscommissie

##### IX.5.7.1. Een samenspel van factoren

80. Een gedegen beoordeling van de wijze waarop de Belgische verbindingsofficier in Turkije heeft gefunctioneerd bij de behandeling van het dossier van de arrestatie en uitwijzing van El Bakraoui is slechts mogelijk indien rekening wordt gehouden met een complex samenspel van factoren. De onderzoekscommissie meent dat vooreerst rekening moet worden gehouden met de moeizame politiesamenwerking tussen België en Turkije (*infra*, IX.5.7.2.) en met de door de Belgische overheid genomen initiatieven om tegemoet te komen aan de vastgestelde problemen (*infra*, IX.5.7.3.). Daarnaast dient het functioneren van de verbindingsofficier (*infra*, IX.5.7.5.) tevens in samenhang te worden beschouwd met de rol van DJSOC/Terro (*infra*, IX.5.7.4.).

##### IX.5.7.2. De moeizame politiesamenwerking tussen België en Turkije

81. De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de politionele samenwerking met Turkije, niettegenstaande er op 22 januari 2013 een Memorandum of understanding werd ondertekend<sup>97</sup>, ernstig wordt bemoeilijkt als gevolg van een aantal factoren.

<sup>95</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 4 en 29-30.

<sup>96</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 25-27.

<sup>97</sup> Dit door de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken van België en Turkije ondertekend samenwerkingsakkoord heeft hoofdzakelijk betrekking op het leveren van technische bijstand, samenwerking in het kader van de opleiding van politieambtenaren en het uitwisselen van goede praktijken (zie Hoorzitting met de vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 9 en 18). In tegenstelling tot een verdrag is een Memorandum of understanding geen bindend juridisch instrument, doch een loutere intentieverklaring waarmee de betrokken staten blijk geven van de bereidheid om samen te werken.

le 20 juillet 2015, mais qu'il avait néanmoins pris contact avec la police turque et qu'il en avait également informé la DJSOC/Terro.<sup>95</sup>

79. Enfin, il est à noter que, dans l'intervalle, l'officier de liaison, a pris des arrangements clairs avec l'ambassade de Belgique en Turquie, afin que l'échange mutuel d'informations soit plus rapide et plus efficace à l'avenir.<sup>96</sup>

#### IX.5.7. L'appréciation de la commission d'enquête

##### IX.5.7.1 Un concours de facteurs

80. La manière dont l'officier de liaison belge en Turquie a fonctionné dans le traitement du dossier de l'arrestation et de l'expulsion d'El Bakraoui ne peut être appréciée correctement qu'en tenant compte d'un concours de facteurs. La commission d'enquête estime qu'il faut d'abord prendre en compte la coopération policière difficile entre la Belgique et la Turquie (*infra*, IX.5.7.2) et des initiatives prises par l'autorité belge pour rencontrer les problèmes constatés (*infra*, IX.5.7.3). Par ailleurs, le fonctionnement de l'officier de liaison (*infra*, IX.5.7.5) doit également être envisagé en combinaison avec le rôle de la DJSOC/Terro (*infra*, IX.7.4.4.).

##### IX.5.7.2. La coopération policière difficile entre la Belgique et la Turquie

81. La commission d'enquête a constaté qu'en dépit de la signature d'un Memorandum of understanding<sup>97</sup> le 22 janvier 2013, un certain nombre de facteurs compliquent sensiblement la coopération policière avec la Turquie.

<sup>95</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 4 et 29-30.

<sup>96</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 25-27.

<sup>97</sup> Cet accord de coopération signé par les ministres belge et turc des Affaires étrangères de l'époque porte essentiellement sur la fourniture d'une aide technique, la coopération dans le cadre de la formation de fonctionnaires de police et l'échange de bonnes pratiques (voir Audition de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, charge de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016, 9 et 18). À l'inverse d'un traité, un Memorandum of understanding n'est pas un instrument juridique contraignant, mais une simple déclaration d'intention par laquelle les États concernés témoignent de leur disposition à coopérer.

82. Vooreerst verstrekt Turkije in dit kader geen gegevens over lopende gerechtelijke onderzoeken en verleent het de Belgische politie evenmin toegang tot de no entry list. Op deze lijst staat immers ook informatie die afkomstig is van de Turkse inlichtingendiensten. Wel is bekend dat er circa 1.200 Belgen op de no entry list staan, doch de Belgische autoriteiten weten niet wie deze personen zijn en waarom ze op de lijst figureren. Gezien het hoge aantal wordt vermoed dat bepaalde personen wellicht onterecht op de Turkse no entry list werden opgenomen.<sup>98</sup>

83. In de tweede plaats verloopt ook de operationele samenwerking met de Turkse politie in een aantal gevallen bijzonder moeizaam. Zo geeft de Turkse politie niet steeds het passende gevolg aan een Interpol red notice. Waar een dergelijk bericht strekt tot de (voorlopige) aanhouding van een gezochte persoon, met het oog op diens uitlevering, en aldus zonder twijfel een strafrechtelijke finaliteit heeft, blijkt Turkije in bepaalde gevallen de betrokkene louter administratief aan te houden en hem vervolgens zo snel als mogelijk uit te wijzen. Daarbij komt dat de Turkse autoriteiten de uitwijzing van ongewenste vreemdelingen als een exclusief consulaire materie beschouwen, waarover slechts wordt gecommuniceerd met de ambassades en aldus geen informatie op politieel niveau wordt uitgewisseld.<sup>99</sup> Zelfs indien het gaat om de uitwijzing van een persoon die gearresteerd werd in het grensgebied met Syrië en ten aanzien van wie aanwijzingen zouden bestaan van betrokkenheid bij terroristische misdrijven, brengt het bevoegde Directorate General of Migration Management hiervan in principe alleen de ambassade van het land van herkomst van de betrokkene op de hoogte, waarbij daarenboven geen verdere contextuele informatie over de arrestatie wordt meegedeeld. Indien de buitenlandse ambassade meer informatie wenst over de redenen van de arrestatie, detentie en/of uitwijzing moet zij een zogenaamde “verbale nota” richten aan het Turkse Ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>100</sup> De onderzoekscommissie stelt echter wel vast dat in het geval van de

82. Tout d’abord, la Turquie ne fournit pas, dans ce cadre, de données relatives aux instructions en cours, tout comme elle ne donne pas accès à la police belge à la no entry list. Cette liste contient en effet également des informations provenant des services de renseignement turcs. On sait toutefois que quelque 1 200 Belges figurent sur la no entry list, mais les autorités belges ignorent qui sont ces personnes et pour quelle raison elles figurent sur la liste. Eu égard à leur grand nombre, il est supposé que certaines personnes ont probablement été inscrites injustement sur la no entry list turque.<sup>98</sup>

83. Deuxièmement, la coopération opérationnelle avec la police turque est particulièrement difficile dans un certain nombre de cas. C’est ainsi que la police turque n’apporte pas toujours le suivi adapté à un signalement red notice d’Interpol. Alors qu’un tel avis vise l’arrestation (temporaire) de la personne recherchée, en vue de son expulsion, et a donc indéniablement une finalité pénale, il s’avère que dans certains cas, la Turquie procède simplement à l’arrestation administrative de l’intéressé afin de l’expulser ensuite dans les meilleurs délais. En outre, les autorités turques considèrent l’expulsion d’étrangers indésirables comme une matière exclusivement consulaire, qui ne fait l’objet d’une communication qu’avec les ambassades, aucun échange d’informations n’ayant lieu au niveau policier.<sup>99</sup> Même dans le cas de l’expulsion d’une personne arrêtée dans la région frontalière avec la Syrie et au sujet de laquelle il y aurait des indices de participation à des infractions terroristes, la Directorate General of Migration Management compétente en informe en principe uniquement l’ambassade du pays d’origine de l’intéressé, aucune autre information contextuelle n’étant en outre fournie au sujet de l’arrestation. Si l’ambassade étrangère souhaite obtenir davantage d’informations sur les raisons de l’arrestation, de la détention et/ou de l’expulsion, elle doit adresser une “note verbale” au ministère turc des Affaires étrangères.<sup>100</sup> La commission d’enquête constate cependant que, s’agissant de l’expulsion d’El Bakraoui, les ambassades de Belgique

<sup>98</sup> Verenigde Commissies voor de buitenlandse betrekkingen, voor de justitie en voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 65. Zie ook Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bolle, commissaris-generaal van de federale politie, 24 oktober 2016, 27.

<sup>99</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 9.

<sup>100</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 32-33.

<sup>98</sup> omissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l’Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 65.. Voir aussi Audition de Mme Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale, 24 octobre 2016.

<sup>99</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 9.

<sup>100</sup> Audition de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI), police fédérale, et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 32-33.



uitwijzing van El Bakraoui zowel de Belgische als de Nederlandse ambassade werd ingelicht, weze het via een niet gepast kanaal.

84. Deze regels werden, zoals hoger reeds aangegeven, ook toegepast bij de uitwijzing van El Bakraoui op 14 juli 2015. De onderzoekscommissie doet hierbij vijf vaststellingen.

85. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de Turkse autoriteiten slechts op de dag van de uitwijzing de Belgische ambassade op de hoogte hebben gebracht. Daarbij komt dat El Bakraoui niet naar België, doch wel naar Nederland werd uitgewezen. Op grond van informatie die aan de onderzoekscommissie werd overgemaakt, kan worden vermoed dat hierbij sprake was van omkoping van één of meer Turkse ambtenaren.

86. Ten tweede moet worden benadrukt dat het elektronisch portaal een door het Turkse Ministerie van Buitenlandse Zaken voor elk land apart gecreëerd webplatform is, dat door zijn aard slechts geschikt is voor normaal en niet-dringend berichtenverkeer. Het portaal is immers een soort van elektronisch prikbord en laat niet toe om na te gaan of een bericht al dan niet werd gelezen. Daarenboven blijkt het urgent karakter van een bericht pas na opening ervan. Overigens dient te worden opgemerkt dat de meeste nota's die via dit kanaal worden verzonden louter betrekking hebben op administratieve zaken en aankondigingen van bezoeken, nationale feestdagen, uitnodigingen voor vergaderingen etc.<sup>101</sup>

87. Ten derde is gebleken dat via het elektronisch portaal van de Belgische ambassade in principe louter administratieve en niet dringende berichten worden overgemaakt, die geen opvolging *in real time* vereisen. In die optiek wordt dit kanaal niet permanent gemonitord. Als gevolg hiervan kon de ambassade niet tijdig kennis nemen van de door het Turkse Ministerie van Buitenlandse Zaken op 14 juli 2015 om 10u14 Turkse tijd doorgestuurde verbale nota (*supra*, IX.5.3.). Ook de Nederlandse ambassade voorziet overigens geen permanente monitoring van het elektronisch portaal en bekijkt de binnengekomen berichten slechts twee maal per dag.<sup>102</sup> Wel valt aan te stippen dat de Belgische ambassade op de hoogte was van het feit dat de Turkse autoriteiten de uitwijzing als een consulaire materie beschouwen. In die optiek acht de onderzoekscommissie een permanente monitoring van de binnenkomende berichten voor de toekomst dan ook aangewezen.

<sup>101</sup> Tweede Kamer 2015-16, 29 754, 27 925, nr. 365, 2; Tweede Kamer 2015-16, 29 754, 27 925, nr. 370, 5.

<sup>102</sup> Tweede Kamer 2015-16, 29 754, 27 925, nr. 370, 5.

et des Pays-Bas ont été informées, fût-ce par un biais non adéquat.

84. Ainsi qu'il a été indiqué ci-avant, ces règles ont également été appliquées lors de l'arrestation d'El Bakraoui, le 14 juillet 2015. La commission d'enquête fait cinq constatations à cet égard.

85. Premièrement, il est à noter que les autorités turques n'ont informé l'ambassade de Belgique que le jour de l'expulsion. Ensuite, El Bakraoui n'a pas été expulsé vers la Belgique, mais vers les Pays-Bas. Certaines informations transmises à la commission d'enquête laissent penser qu'un fonctionnaire ou plusieurs fonctionnaires turcs ont été soudoyés à cette fin,

86. Deuxièmement, il faut souligner que le portail électronique est une plateforme que le ministère turc crée pour chaque pays séparément et qui, par sa nature, ne se prête qu'aux messages ordinaires et non urgents. Le portail est, en effet, une sorte de tableau d'affichage électronique qui ne permet de vérifier si un message a déjà été effectivement lu. Ajoutons à cela que le caractère urgent d'un message n'apparaît qu'après son ouverture.<sup>101</sup> Il convient également d'observer que la plupart des notes transmises par ce biais portent seulement sur des questions administratives, annoncent des visites ou des jours fériés, contiennent des invitations à des réunions, etc.

87. Troisièmement, il est apparu qu'en principe, le portail électronique de l'ambassade belge ne diffuse que des informations administratives et non urgentes qui ne nécessitent aucun suivi en temps réel des messages. Dans cette optique, ce canal n'est pas contrôlé en permanence. En conséquence, l'ambassade n'a pas pu prendre connaissance à temps de la note verbale adressée par le ministère turc des Affaires étrangères le 14 juillet 2015 à 10h14 heure locale (*supra*, IX.54.3.). L'ambassade des Pays-Bas ne contrôle d'ailleurs pas non plus ce portail électronique en permanence et elle ne contrôle les messages entrants que deux fois par jour.<sup>102</sup> En revanche, il est à noter que l'ambassade belge savait que les autorités turques considéraient l'expulsion comme une matière consulaire. Dans cette optique, la commission d'enquête estime qu'un contrôle permanent des messages entrants se recommande dès lors pour l'avenir.

<sup>101</sup> Seconde Chambre 2015-16, 29 754, 27 925, n° 365, 2; Seconde Chambre 2015-16, 29 754, 27 925, n° 370, 5.

<sup>102</sup> Tweede Kamer 2015-16, 29 754, 27 925, n° 370, 5.

88. In de vierde plaats hebben de Turkse autoriteiten op geen enkele wijze de Belgische verbindingsofficier ingelicht over de geplande uitwijzing van El Bakraoui. De onderzoekscommissie acht deze handelswijze onaanvaardbaar. Indien de verbindingsofficier immers in kennis zou gesteld zijn van de nakende uitwijzing, had hij meteen contact kunnen opnemen met de betrokken politionele diensten in België – of in dit concreet geval Nederland –, zodat tijdig de nodige maatregelen zouden kunnen worden genomen. In casu ontving de verbindingsofficier echter alleen een e-mail van de Belgische ambassade, die op 14 juli 2015 om 17u26 werd verzonden, doch waarvan hij als gevolg van ambtsverplichtingen pas kennis kon nemen in de nacht van 14 op 15 juli 2015.

89. Ten vijfde benadrukt de onderzoekscommissie dat de casus van de uitwijzing van El Bakraoui geen alleenstaand geval is. In 2015 werd de Belgische politie in 21 van de 35 gevallen van uitwijzing van een persoon door Turkije naar ons land hetzij niet, hetzij (veel) te laat op de hoogte gebracht.<sup>103</sup> De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat het probleem niet beperkt blijft tot België, doch bijvoorbeeld ook in zeer scherpe mate Duitsland treft.<sup>104</sup> Daar staat echter tegenover dat de uitwijzing van El Bakraoui vanuit Nederlands perspectief een atypisch geval is, waarbij werd afgeweken van de gebruikelijke werkwijze. Bij uitwijzing van een persoon naar Nederland brengen de Turkse politiediensten immers in beginsel steeds rechtstreeks de Nederlandse verbindingsofficier op de hoogte. Indien de uitwijzing gerelateerd is aan terrorisme of radicalisering verstreken zij daarenboven in principe systematisch de nodige duiding.<sup>105</sup> Dit toont volgens de onderzoekscommissie aan dat Turkije zich ten aanzien van België, wellicht om redenen van politieke aard<sup>106</sup>, onvoldoende coöperatief opstelt.

<sup>103</sup> De antwoordtermijnen van de Turkse overheden op de informatieaanvragen zijn afhankelijk van het type vraag. Voor wat betreft de vragen over de aankomst of vertrek van een (potentiële) foreign terrorist fighter of de vragen inzake een uitzetting of een arrestatie van een landgenoot, variëren de antwoordtermijnen van enkele dagen, enkele weken tot verschillende maanden. Voor één bepaalde vraag hieromtrent bedroeg de antwoordtermijn zelfs 1 jaar (Brief minister van Binnenlandse Zaken, ongedateerd, referentie SAT/ADM/2017/206/C-).

<sup>104</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 11.

<sup>105</sup> Tweede Kamer 2015-16, 29 754, 27 925, nr. 365, 2. Zie ook Tweede Kamer 2015-16, 29 754, 27 925, nr. 370, 5 en 10.

<sup>106</sup> Zie Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 10-11.

88. Quatrièmement, les autorités turques n'ont, en aucune manière, informé l'officier de liaison belge de l'expulsion prochaine d'El Bakraoui. La commission d'enquête juge ces procédés inacceptables. En effet, si l'officier de liaison avait été informé de cette expulsion imminente, il aurait immédiatement pris contact avec les services de police concernés en Belgique – ou, dans ce cas concret, avec les Pays-Bas –, afin que les mesures nécessaires puissent être prises en temps utile. En l'espèce, l'officier de liaison a juste reçu un courriel de l'ambassade belge, qui avait été envoyé le 14 juillet 2015 à 17h26, mais dont il ne pourra prendre connaissance que dans la nuit du 14 au 15 juillet 2015 en raison de ses obligations de fonction.

89. Cinquièmement, la commission d'enquête souligne que l'expulsion d'El Bakraoui n'est pas un cas isolé. En 2015, dans 21 des 35 cas d'expulsion de personnes depuis la Turquie vers notre pays, la police belge n'avait, soit pas du tout été informée, soit (beaucoup) trop tard.<sup>103</sup> La commission d'enquête a constaté que le problème ne se limite pas à la Belgique, mais concerne aussi, dans une mesure très aiguë, l'Allemagne, par exemple.<sup>104</sup> À noter cependant que dans une perspective néerlandaise, l'expulsion d'El Bakraoui représente un cas atypique, pour lequel on a dérogé à la procédure habituelle. Lorsqu'un individu est expulsé vers les Pays-Bas, les services policiers turcs prennent, en principe, toujours directement contact avec l'officier de liaison néerlandais. Si l'expulsion est liée au terrorisme ou à la radicalisation, ils fournissent en outre systématiquement, en principe, les précisions nécessaires.<sup>105</sup> Ceci démontre, selon la commission d'enquête, que pour des raisons sans doute de nature politique<sup>106</sup>, la Turquie ne se montre pas suffisamment coopérative à l'égard de la Belgique.

<sup>103</sup> Les délais impartis aux autorités turques pour répondre aux demandes d'information dépendent du type de la demande. En ce qui concerne les demandes relatives à l'arrivée ou au départ d'un foreign terrorist fighter potentiel ou celles relatives à l'expulsion ou l'arrestation d'un compatriote, les délais varient entre quelques jours quelques semaines et plusieurs mois. Dans un cas précis, il a fallu attendre jusqu'à un an (Lettre du ministre de l'Intérieur, non datée, portant la référence SAT/ADM/2017/206/C-).

<sup>104</sup> Auditions de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale (CGI), et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 11.

<sup>105</sup> Seconde Chambre 2015-16, 29 754, 27 925, n° 365, 2. Voir également Seconde Chambre 2015-16, 29 754, 27 925, n°s 370, 5 et 10.

<sup>106</sup> Voir les Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Chambre, Compte rendu intégral avec le compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 10-11.

IX.5.7.3. *De initiatieven tot verbetering van de politietsamenwerking tussen België en Turkije*

90. De onderzoekscommissie wijst erop dat bovenstaande problemen, mede op grond van door de verbindingsofficier opgestelde nota's die aan CGI werden overgemaakt (*infra*, IX.5.7.5.), reeds herhaaldelijk bij de Turkse autoriteiten werden aangekaart. Op Belgisch initiatief vond op 8 mei 2014 in Brussel een overleg plaats tussen de ministers van Binnenlandse Zaken van negen lidstaten van de Europese Unie – waaronder België – en een vertegenwoordiging van de Verenigde Staten en Turkije. De Belgische minister van Binnenlandse Zaken vroeg in dit verband dat binnen de Turkse politie een contactpunt zou worden voorzien, waarbij hij er tevens op aandrong dat de Turkse autoriteiten in real time de uitzettingen van personen naar België via het Interpolkanaal zouden melden.<sup>107</sup>

91. Aangezien dit overleg niet tot resultaten leidde, werd vervolgens op 1 juni 2015 een trilateraal overleg georganiseerd, dat plaatsvond op Kasteel Hertoginnedal en waaraan werd deelgenomen door hoge ambtenaren van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Buitenlandse Zaken van België en Turkije. Vanuit Belgische zijde werd opnieuw aangegeven dat de Turkse autoriteiten aan de verbindingsofficier onvoldoende informatie verschaffen over de lopende onderzoeken, de no entry list en de uitzetting van personen naar België. De Belgische vertegenwoordiging pleitte dan ook voor een samenwerkingsakkoord tussen de verbindingsofficier en het Turkse Directorate General of Migration Management (DGMM). Turkije bleef echter het standpunt verdedigen dat de uitzetting van personen een consulaire aangelegenheid was en dat in die zin alleen een akkoord tussen DGMM en de Dienst Vreemdelingenzaken kan worden overwogen. Een dergelijk akkoord kwam vooralsnog echter niet tot stand.<sup>108</sup>

92. Op 9 maart 2016 vond te Ankara opnieuw een trilaterale bijeenkomst plaats, waaraan langs Belgische zijde werd deelgenomen door de ministers van Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris voor asiel en migratie. Eens te meer werd bij de Turkse collega's aangedrongen op de

<sup>107</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politietsamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 15 en 32.

<sup>108</sup> Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 18; Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politietsamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 15-16.

IX.5.7.3. *Initiatives visant à améliorer la coopération policière entre la Belgique et la Turquie*

90. La commission d'enquête souligne que les problèmes susvisés ont déjà été exposés à plusieurs reprises aux autorités turques, notamment dans les notes rédigées par l'officier de liaison qui ont été transmises à la DRI (*infra*, IX.5.7.5.). À l'initiative de la Belgique, une concertation s'est tenue le 8 mai 2014 à Bruxelles entre les ministres de l'Intérieur des neuf États membres de l'Union européenne – dont la Belgique – et une représentation des États-Unis et de la Turquie. À cet égard, le ministre belge de l'Intérieur a plaidé en faveur de la mise en place d'un point de contact au sein de la police turque, en insistant en outre pour que les autorités turques communiquent in real time, par le biais du canal Interpol, les expulsions de personnes vers la Belgique.<sup>107</sup>

91. Cette concertation n'ayant rien donné, une concertation trilatérale a ensuite été organisée le 1<sup>er</sup> juin 2015 au Château de Val Duchesse réunissant les hauts fonctionnaires des ministères de l'Intérieur, de la Justice et des Affaires étrangères de la Belgique et de la Turquie. Du côté de la Belgique, il a été répété que les autorités turques ne communiquent pas suffisamment d'informations à l'officier de liaison sur les enquêtes en cours, la no entry list et l'expulsion de personnes vers la Belgique. La représentation belge a dès lors également préconisé la conclusion d'un accord de coopération entre l'officier de liaison et la Direction générale de l'administration des migrations (Directorate General of Migration Management turque – DGMM). La Turquie a toutefois continué de soutenir que l'expulsion de personnes était une matière consulaire et que seul un accord entre la DGMM et l'Office des étrangers pouvait être envisagé. Un tel accord n'a toutefois encore jamais vu le jour à ce stade.<sup>108</sup>

92. Le 9 mars 2016, une rencontre trilatérale s'est à nouveau tenue à Ankara à laquelle ont participé, côté belge, les ministres des Affaires étrangères, de la Justice et de l'Intérieur ainsi que le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration. Une fois de plus, il a été insisté auprès des collègues turcs sur la nécessité d'améliorer

<sup>107</sup> Auditions de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale (CGI), et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 15 et 32.

<sup>108</sup> Auditions de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016, 18; Auditions de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale (CGI), et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 15-16.

verbetering van de politionele informatie-uitwisseling.<sup>109</sup> Ook deze bijeenkomst leidde echter vooralsnog niet tot een wezenlijke vooruitgang.

#### IX.5.7.4. De rol van DJSOC/Terro

93. De onderzoekscommissie stelt vast dat DJSOC/Terro – mede als gevolg van de in hoofdstuk VI beschreven problemen op het vlak van taakomschrijving, interne organisatie, capaciteit en personeelsstatuut – onvoldoende alert heeft gereageerd op de door de verbindingsofficier verstrekte informatie. Er werd weliswaar gemeld dat El Bakraoui voorwaardelijk in vrijheid was gesteld, doch de aan deze invrijheidstelling gekoppelde voorwaarden werden niet meegedeeld. Nochtans had het volstaan om in de Algemene Nationale Gegevensbank de nodige opzoekingen te doen. Daarbij had DJSOC/Terro moeten weten dat de verbindingsofficier zelf geen toegang tot deze databank heeft. Daarenboven heeft DJSOC/Terro kennelijk niet gedacht aan de mogelijkheid dat El Bakraoui de voorwaarden niet respecteerde en dat er derhalve aanleiding zou kunnen bestaan om diens voorwaardelijke invrijheidstelling te laten herroepen.

94. Ook na de uitwijzing van El Bakraoui werd door DJSOC/Terro geen enkel initiatief genomen. Nochtans was DJSOC/Terro door de verbindingsofficier op de hoogte gebracht van deze maatregel, waarbij uitdrukkelijk werd gewezen op de verdenking van terrorisme. Mede als gevolg van deze inactiviteit van DJSOC/Terro was de lokale politie niet op de hoogte van de arrestatie en uitwijzing van El Bakraoui. Ook het parket had zodoende geen zicht op de feiten, wat mee verklaart waarom de strafuitvoeringsrechtbank de voorwaardelijke invrijheidstelling van El Bakraoui slechts bij vonnis van 21 augustus 2015 herriep.

95. Bij het voorgaande dient wel te worden aangekend dat inmiddels initiatieven werden genomen die DJSOC/Terro beter in staat moeten stellen om zijn opdrachten op een gedegen wijze uit te voeren. Hiervoor kan worden verwezen naar hoofdstuk VI van dit rapport.

<sup>109</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 11; Hoorzitting met de heer Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen, 19 december 2016, 18; Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 16.

l'échange des informations policières.<sup>109</sup> Mais cette rencontre n'a pas non plus permis d'engranger des progrès substantiels pour l'instant.

#### IX.5.7.4. Le rôle de la DJSOC/Terro

93. La commission d'enquête constate que la DJSOC/Terro n'a pas été suffisamment vigilante – notamment par suite des problèmes décrits au chapitre VI concernant la définition des tâches, l'organisation interne, la capacité et le statut du personnel – face aux informations fournies par l'officier de liaison. Il a certes été signalé qu'El Bakraoui avait été placé en liberté conditionnelle, sans que les conditions liées à cette mise en liberté soient communiquées. Il aurait pourtant suffi de procéder aux recherches nécessaires dans la Banque de données nationale générale. À cet égard, la DJSOC/Terro aurait dû savoir que l'officier de liaison n'a pas accès à cette base de données. En outre, la DJSOC/Terro n'a manifestement pas envisagé la possibilité qu'El Bakraoui ne respecte pas ces conditions, ce qui aurait dès lors pu donner lieu à une révocation de sa mise en liberté conditionnelle.

94. La DJSOC/Terro n'a pas non plus pris d'initiative après l'expulsion d'El Bakraoui. Pourtant, la DJSOC/Terro avait été informée par l'officier de liaison de cette mesure, l'attention ayant explicitement été attirée sur la suspicion de terrorisme. Par suite notamment de cette absence de réaction de la part de la DJSOC/Terro, la police locale n'était pas au courant de l'arrestation et de l'expulsion d'El Bakraoui. Le parquet n'avait dès lors pas non plus connaissance des faits, ce qui explique notamment que le tribunal de l'application des peines n'ait révoqué la mise en liberté conditionnelle d'El Bakraoui que le 21 août 2015.

95. À propos de ce qui précède, il y a cependant lieu de noter qu'entretemps, des initiatives ont été prises afin de permettre à la DJSOC/Terro d'accomplir ses missions sérieusement. Il peut être renvoyé à cet égard au chapitre VI du présent rapport.

<sup>109</sup> Voir les Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Chambre, Compte rendu intégral avec le compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 11; Auditions de M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, 19 décembre 2016, 18; Auditions de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale (CGI), et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 15-16..

IX.5.7.5. *Het functioneren van de verbindingsofficier*

96. De onderzoekscommissie stelt vast dat de verbindingsofficier de geldende regels heeft gerespecteerd. Bij de beantwoording van de vraag of hij, binnen dit formele kader, meer daadkrachtig had kunnen c.q. moeten optreden, moet vooreerst rekening worden gehouden met de geschetste problemen in de politiesamenwerking tussen België en Turkije. De verbindingsofficier heeft deze problemen meermaals aangekaart bij zijn hiërarchische oversten binnen de politie en bij de Federale Overheidsdiensten Binnenlandse en Buitenlandse Zaken. Hij was ook betrokken bij de voorbereiding van een aantal van de hoger genoemde pogingen tot verbetering van de samenwerking. Ten tweede wijst de onderzoekscommissie op de aanzienlijke werklast van de verbindingsofficier. Zo is gebleken dat hij circa 300 dossiers en 1 700 berichten tegelijkertijd moest behandelen.<sup>110</sup> De onderzoekscommissie stelt vast dat de minister van Binnenlandse Zaken begin april 2017 besliste dat geen tuchtprocedure ten aanzien van de verbindingsofficier wordt ingesteld. De onderzoekscommissie benadrukt dat aan de verbindingsofficier aldus geen tuchtvergrijp ten laste wordt gelegd. Heeft de verbindingsofficier, zoals hem werd verweten, blijk gegeven van onachtzaamheid, niet echt proactief gehandeld en te weinig initiatief genomen (de punten 53, 59, 64)?

97. Het is betreurenswaardig dat de diensten van de verbindingsofficier het door de Turkse autoriteiten overgemaakt bericht onvolledig hebben vertaald. In het vertaalde bericht werd aldus niet naar terrorisme verwezen. Aangezien noch de verbindingsofficier noch DJSOC/Terro kennis heeft kunnen nemen van het in het Turks opgesteld bericht – met vermelding van het Turkse woord “terör” – werd hun aandacht niet gevestigd op de context van de arrestatie van El Bakraoui. Zoals uit het voorgaande blijkt, is het echter wel zo dat de Turkse autoriteiten deze vermelding zeer vaak in hun berichten opnemen. Daarenboven werd het bericht hoe dan ook wel naar DJSOC/Terro gestuurd, wat minstens een link met terrorisme doet uitschijnen.

98. Had de verbindingsofficier zelf bij DJSOC/Terro moeten navragen welke voorwaarden waren gekoppeld aan de invrijheidstelling van El Bakraoui? Hij wist dat het ging om een voorwaardelijk in vrijheid gestelde, die werd veroordeeld voor zware misdrijven en die vervolgens aan de Turks-Syrische grens werd gearresteerd. Ook al meldde DJSOC/Terro dat El Bakraoui bij hen niet gekend was voor terrorisme, dan nog rijst de vraag of

<sup>110</sup> Hoorzitting met de heer Peter De Buysscher, hoofdcommissaris, directeur van de directie van de Internationale politiesamenwerking (CGI), federale politie en met de heer Sébastien Joris, verbindingsofficier van de federale politie in Turkije, 27 januari 2017, 9.

IX.5.7.5. *Le fonctionnement de l'officier de liaison*

96. La commission d'enquête constate que l'officier de liaison a respecté les règles en vigueur. À la question de savoir s'il aurait pu, ou dû, le cas échéant, dans ce cadre formel, agir plus efficacement, il faut tout d'abord tenir compte des problèmes esquissés en matière de coopération policière entre la Belgique et la Turquie. L'officier de liaison a exposé, à maintes reprises, ces problèmes auprès de ses supérieurs hiérarchiques au sein de la police et auprès des Services publics fédéraux Intérieur et Affaires étrangère. Il est également associé à la préparation d'une série de tentatives esquissées plus haut visant à préparer la coopération. Ensuite, la commission d'enquête pointe la charge de travail considérable incombant à l'officier de liaison. Ainsi, il est apparu que ce dernier devait traiter simultanément 300 dossiers et 1 700 messages.<sup>110</sup> La commission d'enquête constate que le ministre de l'Intérieur avait décidé, début avril 2017, de ne pas tenter de procédure disciplinaire à l'égard de l'officier de liaison. La commission d'enquête parlementaire souligne qu'aucune faute disciplinaire n'est donc reprochée à l'officier de liaison. Doit-on considérer que l'agent de liaison, comme il lui a été reproché, s'est rendu coupable de négligence, de manque de pro-activité, de manque d'initiative (points 53, 59, 64)?

97. On peut déplorer que les services de l'officier de liaison n'aient pas totalement traduit le message transmis par les autorités turques. Dans le message traduit, il n'est fait aucune allusion au terrorisme. Dès lors que ni l'officier de liaison, ni la DJSOC/Terro n'ont pu prendre connaissance du message rédigé en turc – dans lequel figure le terme turc terör' – leur attention ne s'est pas portée sur le contexte de l'arrestation d'El Bakraoui. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, force est également d'admettre que les autorités turques utilisent très souvent cette mention dans leurs messages. Qui plus est, le message a été effectivement été transmis à la DJSOC/Terro, ce qui donne à tout le moins à penser qu'il existe un lien avec le terrorisme.

98. L'officier de liaison eût-il dû s'enquérir lui-même auprès de la DJSOC/Terro des conditions dont était assortie la libération d'El Bakraoui? Il savait qu'il s'agissait d'une personne qui avait bénéficié d'une mesure de libération conditionnelle après avoir été condamnée pour des infractions graves puis arrêtée à la frontière turco-syrienne. Même si la DJSOC/Terro a communiqué qu'elle n'était pas connue de ses services pour des

<sup>110</sup> Auditions de M. Peter De Buysscher, commissaire divisionnaire, directeur de la Direction de la coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale (CGI), et de M. Sébastien Joris, officier de liaison de la police fédérale en Turquie, 27 janvier 2017, 9.

de verbindingsofficier zich niet spontaan had moeten afvragen of er in casu geen sprake zou kunnen zijn van de niet-naleving van de aan de invrijheidstelling gekoppelde voorwaarden?

99. Had de verbindingsofficier reeds op 15 juli 2015 – toen hij op de hoogte werd gebracht dat El Bakraoui wegens terrorisme was gearresteerd (*supra*, IX.5.3.) – aanvullende informatie bij de Turkse autoriteiten kunnen opvragen, terwijl hij dit nu pas op 20 juli 2015 deed? Hoewel de verbindingsofficier aangeeft dat de Turkse politie, als gevolg van het einde van de Ramadan en het daarop volgende weekend, zijn vraag wellicht toch niet hadden beantwoord, is dit niet zeker. In het licht van de hoger gedane vaststelling dat de Turkse autoriteiten uiteindelijk pas op 11 januari 2016 meer omstandige toelichting gaven bij de redenen voor de arrestatie van El Bakraoui, lijkt de stelling van de verbindingsofficier echter wel aannemelijk.

100. Tijdens zijn vakantie heeft de verbindingsofficier zijn dossiers in zekere mate opgevolgd. Kon hij over de aanhouding van El Bakraoui geen informatie verkrijgen via de Nederlandse verbindingsofficier of via het nationaal contactpunt van de Directie van de internationale politiesamenwerking<sup>111</sup>? Binnen de Benelux geldt als algemene regel dat verbindingsofficieren die zijn aangemeld bij dezelfde staat – in casu Turkije – samenwerken bij concrete dossiers en zo vaak als nodig overleg plegen.<sup>112</sup> Ook tijdens de vakantie van de Belgische verbindingsofficier was het in dat perspectief in principe mogelijk om door tussenkomst van de Nederlandse verbindingsofficier informatie in te winnen bij de Turkse autoriteiten.<sup>113</sup> Hiertoe had het nationaal contactpunt bij de Directie van de internationale politiesamenwerking een verzoek kunnen richten aan het Nederlands operationeel contactpunt.<sup>114</sup> De uitvoeringsmodaliteiten van de binnen de Benelux-landen afgesproken akkoorden zijn echter onvoldoende duidelijk voor wat betreft de opdrachten die vallen buiten het kader van een rechtshulpverzoek.

<sup>111</sup> Paragraaf 6, eerste en tweede lid, van de Uitvoeringsafspraken met betrekking tot het gezamenlijk gebruik van het netwerk van verbindingsofficieren.

<sup>112</sup> Paragraaf 21, eerste lid, Uitvoeringsafspraken met betrekking tot het gezamenlijk gebruik van het netwerk van verbindingsofficieren, 29 april 2011.

<sup>113</sup> Paragraaf 6, eerste lid, Uitvoeringsafspraken met betrekking tot het gezamenlijk gebruik van het netwerk van verbindingsofficieren, 29 april 2011. Uit paragraaf 23 van deze Uitvoeringsafspraken blijkt duidelijk dat het niet alleen om strategische, maar ook om operationele informatie gaat.

<sup>114</sup> Zie de procedure voorzien in paragraaf 24 van de Uitvoeringsafspraken met betrekking tot het gezamenlijk gebruik van het netwerk van verbindingsofficieren, 29 april 2011.

faits de terrorisme, ne fallait-il pas spontanément se demander si, en l'occurrence, il ne pouvait être question de non-respect des conditions liées à la libération conditionnelle?

99. L'officier de liaison eût-il pu demander des informations complémentaires aux autorités turques dès le 15 juillet 2015 – lorsqu'il a été informé que El Bakraoui avait été arrêté pour terrorisme (*supra*, IX.5.3) – alors qu'il ne l'a fait que le 20 juillet 2015? Bien que l'officier de liaison indique que la police n'aurait probablement pas répondu à sa question, en raison de la fin du Ramadan et du week-end qui a suivi, il n'existe aucune certitude à ce sujet. À la lumière de la constatation faite *supra* selon laquelle les autorités turques n'ont finalement communiqué plus de précisions sur les raisons de l'arrestation d'El Bakraoui que le 11 janvier 2016, la thèse défendue par l'officier de liaison paraît toutefois acceptable.

100. Durant ses vacances, l'officier de liaison a suivi ses dossiers jusqu'à un certain point. N'eût-il pu obtenir des informations sur l'arrestation d'El Bakraoui par l'intermédiaire de l'officier de liaison néerlandais, via le point de contact national auprès de la Direction de la coopération policière internationale ?<sup>111</sup> Dans le cadre Bénélux, la règle générale est que les officiers de liaison qui sont signalés auprès d'un même État – en l'espèce, la Turquie – collaborent sur des dossiers concrets et se concertent aussi souvent que nécessaire.<sup>112</sup> Dans cette perspective, même pendant les vacances de l'officier de liaison belge, il est en principe possible de recueillir des informations auprès des autorités turques par l'intermédiaire de l'officier de liaison néerlandais.<sup>113</sup> À cette fin, le point de contact national auprès de la Direction de la coopération policière internationale aurait pu adresser une demande au point de contact opérationnel néerlandais.<sup>114</sup> Toutefois, les modalités d'exécution des accords conclus au sein des pays du Benelux sont insuffisamment claires en ce qui concerne les missions qui tombent en dehors du cadre d'une demande d'entraide judiciaire.

<sup>111</sup> Paragraphe 6, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la mesure d'exécution relative à l'utilisation commune du réseau d'officiers de liaison.

<sup>112</sup> Paragraphe 21, alinéa 1<sup>er</sup>, de la mesure d'exécution relative à l'utilisation commune du réseau des officiers de liaison.

<sup>113</sup> Paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la mesure d'exécution relative à l'utilisation commune du réseau des officiers de liaison. Il ressort clairement du paragraphe 23 de cette mesure d'exécution qu'il s'agit non seulement d'informations stratégiques, mais aussi d'informations opérationnelles.

<sup>114</sup> Voir la procédure prévue au paragraphe 24 de la mesure d'exécution relative à l'utilisation commune du réseau des officiers de liaison.

101. De onderzoekscommissie stelt vast dat geen enkele tuchtprocedure tegen de verbindingsofficier werd opgestart, hoewel de commissaris-generaal een grondig onderzoek heeft ingesteld naar diens functioneren (punt 63).

102. Het komt de onderzoekscommissie niet toe een uitspraak te doen over de verwijten aan het adres van de verbindingsofficier; deze heeft niet de kans gekregen toelichting daarover te verstrekken in een procedure op tegenspraak, met inachtneming van zijn rechten van verdediging.

103. De onderzoekscommissie kan daarentegen de diensten, met inbegrip van de verbindingsofficier en DJSOC/Terro, wél aanbevelen er voortaan oog voor te hebben dat ze proactief contact moeten opnemen, teneinde heel snel relevante informatie inzake terrorisme te kunnen uitwisselen.

#### **IX.6. De wederzijdse rechtshulp tussen België en Frankrijk na de aanslagen te Parijs**

##### **IX.6.1. De afhandeling van de rechtshulpverzoeken**

104. Aangezien het onmiddellijk na de aanslagen te Parijs op 13 november 2015 duidelijk was dat de daders banden hadden met België, stuurde het Parket van Parijs vier rechtshulpverzoeken aan ons land. Enerzijds werd aldus nadere informatie gevraagd over de gebruikte voertuigen en de reeds geïdentificeerde verdachten. Anderzijds werd verzocht om een aantal huiszoekingen uit te voeren en om de communicatie te onderscheppen die werd gevoerd via de telefoonlijn waarnaar een van de leden van het commando dat de aanslag in de Bataclan pleegde de SMS “on est parti, on commence” had verstuurd.<sup>115</sup>

105. Met het oog op een vlotte afhandeling van deze rechtshulpverzoeken besliste de federale procureur reeds op 14 november 2015 om een strafrechtelijk onderzoek te starten naar het Belgische luik van de aanslagen te Parijs.<sup>116</sup> De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de samenwerking tussen Frankrijk en België op deze wijze zeer efficiënt verlopen is. Ook vanuit Franse zijde werd de samenwerking zeer positief geëvalueerd. Dit blijkt met name uit de verklaringen die procureur de la République van Parijs aflegde voor de

101. La commission constate que, bien que la commissaire générale ait ouvert une enquête approfondie sur la manière de fonctionner de l'officier de liaison (point 63), aucune procédure disciplinaire n'a été engagée contre lui.

102. Il n'appartient pas à la commission de se prononcer sur des reproches, adressés à l'officier de liaison, sur lesquels celui-ci n'a pu s'expliquer dans une procédure contradictoire respectant ses droits de défense.

103. La commission, en revanche, peut recommander que, pour l'avenir, l'attention des services, en ce compris l'officier de liaison et la DJSOC/Terro, soit attirée sur la nécessité de prendre de manière pro-active, les contacts nécessaires afin de pouvoir échanger dans l'urgence les informations pertinentes en matière de terrorisme.

#### **IX.6. Entraide judiciaire entre la Belgique et la France après les attentats de Paris**

##### **IX.6.1. Traitement des demandes d'entraide judiciaire**

104. Étant donné qu'il était immédiatement clair après les attentats de Paris du 13 novembre 2015 que les auteurs avaient des liens avec la Belgique, le parquet de Paris a adressé quatre demandes d'entraide judiciaire à notre pays. D'une part, de plus amples informations ont été demandées concernant les véhicules utilisés et les suspects déjà identifiés. D'autre part, il a été demandé d'effectuer un certain nombre de perquisitions et d'intercepter la communication menée via le numéro de téléphone auquel un des membres du commando responsable de l'attaque du Bataclan avait envoyé le SMS “on est parti, on commence”<sup>115</sup>.

105. En vue d'un traitement rapide de ces demandes d'entraide pénale, le procureur fédéral a décidé dès le 14 novembre 2015 d'ouvrir une enquête judiciaire portant sur le volet belge des attentats de Paris.<sup>116</sup> La commission d'enquête a constaté que la collaboration entre la France et la Belgique s'était ainsi déroulée très efficacement. La collaboration a également été évaluée très positivement en France, ainsi qu'il ressort notamment des déclarations faites par le procureur de la République de Paris devant la commission d'enquête

<sup>115</sup> Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juli 2016, 133.

<sup>116</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 15.

<sup>115</sup> Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016, 133.

<sup>116</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, la Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373, 15.

Fransen onderzoekscommissie. Hij benadrukte dat de federale politie en magistraten volledig ter beschikking waren en dat dit snel leidde tot zeer concrete en voor de Franse onderzoekers bruikbare resultaten.<sup>117</sup> In de periode tussen 14 november 2015 en 22 maart 2016 werden in het kader van het Belgische luik van het strafrechtelijk onderzoek naar de aanslagen te Parijs meer dan 100 huiszoekingen uitgevoerd en 58 personen gearresteerd. In samenhangende dossiers werden daarnaast nog eens 23 personen opgepakt.<sup>118</sup>

#### IX.6.2. *Het Frans-Belgisch gemeenschappelijk onderzoeksteam*

106. De samenwerking tussen Frankrijk en België werd verder geïntensiveerd in het kader van het gemeenschappelijk onderzoeksteam “Vendredi 13”, dat op 16 november 2015 door het parket te Parijs en het federaal parket werd ingesteld. Waar dit onderzoeksteam aanvankelijk goed functioneerde en een efficiënt instrument bleek om de wederzijdse informatie-uitwisseling en de coördinatie van het onderzoek tussen beide landen te faciliteren, werd de goede werking ervan na enige tijd ernstig gehypothekeerd als gevolg van het lekken van informatie naar de pers. De onderzoekscommissie benadrukt hierbij dat het probleem met name langs Franse zijde aan de orde was. Dit wordt ook erkend door de Parijse procureur de la République. Hij verklaarde immers voor de Franse onderzoekscommissie dat het gemeenschappelijk onderzoeksteam: “a été un outil efficace et a bien fonctionné jusqu’au blocage des relations survenu en raison des “fuites” parues de façon répétée dans la presse française qui ont fortement contrarié les autorités belges et même mis en danger les actes d’enquête”.<sup>119</sup>

#### IX.7. *De samenwerking met Europol en Eurojust*

107. België behoort bij de groep van lidstaten van de Europese Unie die in het kader van de terrorismebestrijding op grote schaal informatie uitwisselen met zowel Europol als Eurojust. De directeur van Europol, Rob Wainwright, loofde de Belgische inspanningen in het kader van de Europese bestrijding van terrorisme en benadrukte dat “Belgium’s contribution today to the efforts of Europol are amongst the most important that

française. Il a souligné que la police fédérale et les magistrats étaient entièrement disponibles et que la collaboration a rapidement abouti à des résultats très concrets que les enquêteurs français ont pu utiliser.<sup>117</sup> Entre le 14 novembre 2015 et le 22 mars 2016, plus de 100 perquisitions ont été effectuées et 58 personnes arrêtées dans le cadre de l’enquête judiciaire portant sur le volet belge des attentats de Paris. En outre, 23 autres personnes ont été arrêtées dans des dossiers connexes.<sup>118</sup>

#### IX.6.2. *L’équipe d’enquête commune franco-belge*

106. La coopération entre la France et la Belgique s’est encore intensifiée dans le cadre de l’équipe d’enquête commune “Vendredi 13”, qui a été instituée le 16 novembre 2015 par le parquet de Paris et le parquet fédéral. Si cette équipe d’enquête a initialement bien fonctionné et était un instrument efficace pour faciliter la coordination de l’enquête et l’échange d’informations entre les deux pays, son bon fonctionnement a été gravement hypothéqué après un certain temps par suite des fuites de certaines informations dans la presse. La commission d’enquête souligne à cet égard que le problème se situait du côté français, ce que reconnaît également le procureur parisien de la République. Il a en effet déclaré devant la commission d’enquête française que l’équipe d’enquête commune “a été un outil efficace et a bien fonctionné jusqu’au blocage des relations survenu en raison des fuites parues de façon répétée dans la presse française qui ont fortement contrarié les autorités belges et même mis en danger les actes d’enquête”.<sup>119</sup>

#### IX.7. *La coopération avec Europol et Eurojust*

107. La Belgique fait partie du groupe d’États membres de l’Union européenne qui, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, échangent des informations à grande échelle avec Europol et Eurojust. Le directeur d’Europol, Rob Wainwright, a loué les efforts consentis par la Belgique dans le cadre de la lutte européenne contre le terrorisme et a souligné que “Belgium’s contribution today to the efforts of Europol are amongst

<sup>117</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en œuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juli 2016, 133.

<sup>118</sup> Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen, voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Kamer, Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, 25 maart 2016, CRIV 54 COM 373, 15.

<sup>119</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en œuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juli 2016, 134.

<sup>117</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en œuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016, 133.

<sup>118</sup> Commissions réunies des Relations extérieures, de la Justice et de l’Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, la Chambre, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 25 mars 2016, CRIV 54 COM 373,15.

<sup>119</sup> Rapport fait au nom de la Commission d’enquête relative aux moyens mis en œuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016, 134.



we have in Europe”.<sup>120</sup> De EU-coördinator voor terrorismebestrijding, Gilles de Kerchove, bestempelde de informatie-uitwisseling tussen de Belgische autoriteiten en Europol en Eurojust als een “good practice”. Beide agentschappen bieden ook frequent ondersteuning aan de door de Belgische autoriteiten gevoerde strafrechtelijke onderzoeken naar terrorisme.<sup>121</sup> Na de aanslagen van 22 maart 2016 werd aldus een Europol counter terrorism staff member naar Brussel gedetacheerd. Binnen Eurojust zorgde de Belgische National Desk voor contacten in real time tussen het federaal parket en de gerechtelijke autoriteiten en politiediensten van een aantal andere lidstaten van de EU, zodat onmiddellijk operationele informatie kon worden uitgewisseld en de nodige dringende rechtshulpverzoeken konden worden overgemaakt. Europol en Eurojust namen overigens ook deel aan de coördinatievergaderingen bij het federaal parket en speelden van bij de aanvang een ondersteunende rol in het hoger genoemde Frans-Belgisch gemeenschappelijk onderzoeksteam.<sup>122</sup>

108. Op Frans verzoek richtte Europol op 7 december 2015 de Task Force Fraternité op. Deze eenheid verrichte niet alleen een grondige analyse van de tijdlijn van de gebeurtenissen die voorafgingen aan de terroristische aanvallen te Parijs van 13 november 2015, doch bood ook ondersteuning aan het Franse strafrechtelijk onderzoek naar de verdachten, hun medeplichtigen en het netwerk waartoe zij zouden kunnen behoren. Na de aanslagen te Brussel op 22 maart 2016 werd zowel de actieradius als de bestaafing van de Task Force Fraternité uitgebreid. De taskforce bestaat aldus uit 60 permanente leden en stelde reeds duizenden rapporten met financiële en andere informatie op, die toelaten om de Europese dimensie van de bij de aanslagen te Parijs en Brussel betrokken netwerken in kaart te brengen.<sup>123</sup> De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat het federaal parket en de federale politie een belangrijke bijdrage leverden aan de activiteiten van de taskforce. Europol gaf in dit verband aan: “It is Europol’s assessment that the support by the Belgian authorities has been instrumental in running Task Force Fraternité”.<sup>124</sup> De directeur van Europol benadrukte dat deze taskforce 18 terabytes data ontving met betrekking tot de

the most important that we have in Europe”.<sup>120</sup> Le coordinateur de l’UE pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, a qualifié l’échange d’informations entre les autorités belges et Europol et Eurojust de “good practice”. Ces deux agences apportent aussi fréquemment un appui aux enquêtes pénales liées au terrorisme menées par les autorités belges.<sup>121</sup> Après les attentats du 22 mars 2016, un membre du staff de l’Europol counter terrorism a ainsi été détaché à Bruxelles. Au sein d’Eurojust, le National Desk belge a assuré des contacts en temps réel entre le parquet fédéral et les autorités judiciaires et les services de police d’un certain nombre d’autres États membres de l’UE, afin que les informations opérationnelles puissent être échangées immédiatement et que les demandes d’entraide judiciaire urgentes puissent être transmises. Europol et Eurojust ont d’ailleurs aussi participé aux réunions de coordination au parquet fédéral et ont joué dès le début un rôle d’appui dans l’équipe d’enquête commune franco-belge précitée.<sup>122</sup>

108. À la demande de la France, Europol a créé, le 7 décembre 2015, la task force “Fraternité”. Cette entité a non seulement procédé à une analyse approfondie de la chronologie des événements qui ont précédé les attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris, mais a également contribué à l’enquête pénale française sur les suspects, leurs complices et le réseau auquel ils pourraient appartenir. Après les attentats du 22 mars 2016 à Bruxelles, tant le rayon d’action que l’effectif de la task force “Fraternité” ont été élargis. La task force se compose ainsi de 60 membres permanents et a déjà établi des milliers de rapports contenant des informations financières et autres qui permettent d’identifier la dimension européenne des réseaux impliqués dans les attentats de Paris et de Bruxelles.<sup>123</sup> La commission d’enquête a constaté que le parquet fédéral et la police fédérale ont contribué de manière substantielle aux activités de la task force. Europol a indiqué à cet égard: “It is Europol’s assessment that the support by the Belgian authorities has been instrumental in running Task Force Fraternité”.<sup>124</sup> Le directeur d’Europol a souligné que cette task force a reçu 18 teraoctets de données concernant les enquêtes pénales ouvertes en

<sup>120</sup> Hoorzitting met de heer Rob Wainwright, directeur van Europol, 14 december 2016, 2-3.

<sup>121</sup> Réponse du Coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l’Union Européenne Gilles de Kerchove aux questions de la Commission d’enquête parlementaire “attentats terroristes”, 1-2.

<sup>122</sup> Response from Europol: Belgian Parliamentary Inquiry Commission into the Brussels terror attacks of 22 March 2016, 16 september 2016, 4.

<sup>123</sup> Hoorzitting met de heer Rob Wainwright, directeur van Europol, 14 december 2016, 2.

<sup>124</sup> Response from Europol: Belgian Parliamentary Inquiry Commission into the Brussels terror attacks of 22 March 2016, 16 september 2016, 4.

<sup>120</sup> Audition de M. Rob Wainwright, directeur d’Europol, 14 décembre 2016, 2-3.

<sup>121</sup> Réponse du Coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l’Union européenne Gilles de Kerchove aux questions de la Commission d’enquête parlementaire “attentats terroristes”, 1-2.

<sup>122</sup> Response from Europol: Belgian Parliamentary Inquiry Commission into the Brussels terror attacks of 22 March 2016, 16 septembre 2016, 4.

<sup>123</sup> Audition de M. Rob Wainwright, directeur d’Europol, 14 décembre 2016, 2.

<sup>124</sup> Response from Europol: Belgian Parliamentary Inquiry Commission into the Brussels terror attacks of 22 March 2016, 16 septembre 2016, 4.

strafrechtelijke onderzoeken in Frankrijk en België, waarvan de meerderheid door de Belgische autoriteiten ter beschikking werd gesteld.<sup>125</sup>

109. Op 24 maart 2016 wezen de EU-ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en de vertegenwoordigers van de EU-instellingen in een gezamenlijke verklaring op de noodzaak van de instelling van een gezamenlijke verbindingsgroep van nationale deskundigen inzake terrorismebestrijding bij het Europees Centrum voor terrorismebestrijding (ECTC) van Europol, dat sinds 1 januari 2016 operationeel is.<sup>126</sup> Dit team zal gebruikmaken van de capaciteit van Europol voor het analyseren van de dreiging die uitgaat van buitenlandse strijders, de stromen van terrorismefinanciering en illegale vuurwapens, en onlinepropaganda. Aan de lidstaten werd gevraagd deskundigen naar dit Joint liaison team (JLT) team af te vaardigen.<sup>127</sup> Eind 2016 hadden reeds twaalf lidstaten een of meer deskundigen bij het JLT gedetacheerd. België was op dat moment echter niet als “full member” bij het team betrokken.<sup>128</sup> De onderzoekscommissie heeft inderdaad vastgesteld dat België gedurende de eerste maanden slechts zijdelings, via de reeds bij Europol aanwezige Belgische verbindingsofficier, aan dit JLT heeft deelgenomen. Na akkoord van de Inspecteur van Financiën werd vanaf 1 december 2016 een bijkomende inspecteur, gespecialiseerd in de bestrijding van terrorisme, ter versterking aan de Europol LO desk toegevoegd. Vooralsnog geldt deze versterking slechts voor zes maanden, maar de minister van Binnenlandse Zaken stelde een permanente deelname aan het JLT in het vooruitzicht. Hij wees er overigens ook op dat CGI tot voor kort niet onverdeeld positief stond tegenover het efficiënt functioneren van dit JLT enerzijds en de samenhang van dit team met de overige projecten en initiatieven inzake contra-terrorisme bij Europol anderzijds. In samenwerking met de Europol LO-desk, DJSOC/Terro en de Belgische business unit manager terrorisme bij Europol bereidt de minister van Binnenlandse Zaken dan ook een initiatief voor om het JLT slagkrachtiger te maken, onder meer op het vlak van het verrichten van tactische analyses inzake terrorisme-onderzoeken. Aldus tracht België wel

France et en Belgique, dont la majorité ont été mises à disposition par les autorités belges.<sup>125</sup>

109. Le 24 mars 2016, les ministres de la Justice et de l'Intérieur de l'UE et les représentants des institutions de l'UE ont souligné, dans une déclaration commune, la nécessité de constituer, auprès du Centre européen de lutte contre le terrorisme (ECTC) d'Europol, qui est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>126</sup>, un groupe de liaison commun regroupant des experts de la lutte contre le terrorisme issus des différents États membres. Cette équipe utilisera les ressources d'Europol pour analyser la menace émanant des FTF, les flux financiers qui alimentent le terrorisme, le trafic d'armes à feu et la propagande en ligne. Les États membres ont été invités à déléguer des experts pour participer à cette Joint liaison team (JLT).<sup>127</sup> Fin 2016, douze États membres avaient déjà détaché un ou plusieurs experts auprès de la JLT. À ce moment, la Belgique n'était cependant pas associée à l'équipe en tant que “full member”.<sup>128</sup> La commission d'enquête a effectivement constaté qu'au cours des premiers mois, la Belgique n'a participé qu'indirectement à cette JLT, à savoir par le biais de l'officier de liaison belge déjà en poste auprès d'Europol. Après le feu vert de l'Inspecteur des Finances, un inspecteur supplémentaire, spécialisé dans la lutte contre le terrorisme, a été délégué en renfort auprès du LO-desk d'Europol à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2016. Pour l'instant, ce renforcement ne vaut que pour six mois, mais le ministre de l'Intérieur a ouvert la perspective d'une participation permanente à la JLT. Il a par ailleurs souligné que jusqu'il il a peu, la direction CGI ne s'était pas uniquement exprimée en termes positifs sur, d'une part, l'efficacité du fonctionnement de cette JLT, et, d'autre part, sur sa cohérence avec les autres projets et initiatives d'Europol en matière de lutte contre le terrorisme. Le ministre de l'Intérieur, en collaboration avec le LO-desk d'Europol, la DJSOC/Terro et le business unit manager belge auprès d'Europol, prépare donc une initiative visant à rendre l'action de la JLT plus efficace, notamment en matière de réalisation d'analyses tactiques en lien avec des enquêtes sur le terrorisme.

<sup>125</sup> Hoorzitting met de heer Rob Wainwright, directeur van Europol, 14 december 2016, 3.

<sup>126</sup> Het ECTC was eind 2016 samengesteld uit 58 deskundigen, waarvan 5 Belgische. De verwachting is dat het ECTC eind 2017 uit een hondertal deskundigen zal bestaan (Hoorzitting met de heer Rob Wainwright, directeur van Europol, 14 december 2016, 2 en 11).

<sup>127</sup> Zie punt 10 van de Gezamenlijke verklaring van de EU-ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en van de vertegenwoordigers van de EU-instellingen over de terreuraanslagen op 22 maart 2016 in Brussel, 24 maart 2016.

<sup>128</sup> Hoorzitting met de heer Rob Wainwright, directeur van Europol, 14 december 2016, 5.

<sup>125</sup> Audition de M. Rob Wainwright, directeur d'Europol, 14 décembre 2016, 3.

<sup>126</sup> L'ECTC se composait fin 2016 de 58 experts, dont cinq experts belges. Fin 2017, l'ECTC devrait compter une centaine d'experts (Audition de M. Rob Wainwright, directeur d'Europol, 14 décembre 2016, 2 et 11).

<sup>127</sup> Voir le point 10 de la Déclaration commune des ministres européens de la Justice et de l'Intérieur et des représentants des institutions de l'UE sur les attentats terroristes perpétrés le 22 mars 2016 à Bruxelles, 24 mars 2016.

<sup>128</sup> Audition de M. Rob Wainwright, directeur d'Europol, 14 décembre 2016, 5.

een voortrekkersrol te spelen bij de verdere uitbouw van het JLT.<sup>129</sup>

## IX.8. Aanbevelingen

### IX.8.1. *De versterking van de internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten*

110. De onderzoekscommissie acht het aangewezen de multilaterale samenwerking tussen inlichtingendiensten in het kader van de Counter Terrorism Group verder te intensiveren. Het reeds ontwikkelde Synapse-platform en de daarbij horende database worden door de onderzoekscommissie als good practices beschouwd, die nog verder geïntensiveerd kunnen worden. Zo verdient het aanbeveling om met name ook de multilaterale samenwerking op het vlak van de interceptie en de analyse van via het internet verstuurd berichten verder uit te bouwen. Hoewel de lidstaten blijkens artikel 72 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de binnenlandse veiligheid en er thans aldus geen rechtsgrondslag bestaat voor de oprichting van een Europese inlichtingendienst, meent de onderzoekscommissie dat deze optie op (middel) lange termijn zeker overwogen zou kunnen worden. In afwachting van een mogelijke wijziging van de Europese verdragen kan België reeds trachten om een met een groep van gelijkgestemde lidstaten de nodige initiatieven te ontwikkelen.

### IX.8.2. *Verbindingsofficieren van de Veiligheid van de Staat in het buitenland*

111. De onderzoekscommissie acht het aangewezen dat de Veiligheid van de Staat verbindingsofficieren detachert in de Belgische ambassades van een aantal landen waarmee in de strijd tegen het terrorisme nauw dient te worden samengewerkt. Dit zal niet alleen de internationale samenwerking ten goede komen, maar laat ook toe om snel het gepast gevolg te geven aan informatie die door de Belgische ambassades wordt ontvangen. De casus van de uitwijzing van El Bakraoui door Turkije heeft het belang hiervan duidelijk aangetoond.

### IX.8.3. *De signaleringen op grond van artikel 36-3 van het SIS II-Besluit*

112. Het adequaat gebruik van de mogelijkheid tot signalering op grond van artikel 36-3 van het SIS II-Besluit dient verder te worden gestimuleerd én gewaarborgd. De onderzoekscommissie benadrukt in dit verband het belang van een goede samenwerking tussen de federale

<sup>129</sup> Brief minister van Binnenlandse Zaken, ongedateerd, referentie SAT/ADM/2017/206/C-.

La Belgique tente ainsi de jouer un rôle de pionnier dans la poursuite du développement de la JLT.<sup>129</sup>

## IX.8. Recommandations

### IX.8.1. *Le renforcement de la coopération internationale entre les services de renseignement*

110. La commission d'enquête estime qu'il s'indique de continuer à intensifier la coopération multilatérale entre les services de renseignement dans le cadre du Counter Terrorism Group. La commission d'enquête considère la plateforme Synapse, qui a déjà été développée, et la banque de données y afférente comme des bonnes pratiques, qui peuvent encore être intensifiées davantage. Elle recommande notamment de développer également davantage la coopération multilatérale en matière d'interception et d'analyse des messages envoyés via Internet. Bien qu'en vertu de l'article 72 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les États membres soient responsables de la sauvegarde de la sécurité intérieure et qu'il n'existe donc pas actuellement de base juridique pour la création d'un service de renseignement européen, la commission d'enquête estime que cette option pourrait certainement être envisagée à (moyen) long terme. Dans l'attente d'une modification éventuelle des traités européens, la Belgique pourrait déjà s'efforcer de développer les initiatives nécessaires en concertation avec un groupe d'États membres partageant sa vision.

### IX.8.2. *Les officiers de liaison de la sûreté de l'État à l'étranger*

111. La commission d'enquête considère qu'il se recommande que la Sûreté de l'État détache des officiers de liaison dans les ambassades belges de plusieurs pays avec lesquels il convient de coopérer étroitement dans la lutte contre le terrorisme. Ce détachement favorisera non seulement la coopération internationale, mais permettra aussi de donner rapidement les suites qui s'imposent aux informations reçues par les ambassades belges. Le cas de l'expulsion d'El Bakraoui par la Turquie a clairement démontré l'importance d'une telle mesure.

### IX.8.3. *Les signalements fondés sur l'article 36-3 de la Décision SIS II*

112. Il faut continuer à stimuler le recours adéquat à la possibilité de signalement prévue par l'article 36-3 de la Décision SIS II. La commission d'enquête souligne à cet égard l'importance d'une bonne collaboration entre la police fédérale et la Sûreté de l'État. Elle souscrit

<sup>129</sup> Lettre du ministre de l'Intérieur, non datée, référence SAT/ADM/2017/206/C-.

politie en de Veiligheid van de Staat en onderschrijft het door de minister van Binnenlandse Zaken gedane voorstel om een verbindingsofficier van de Veiligheid van de Staat te detacheren naar het SIRENE-bureau.<sup>130</sup>

#### IX.8.4. *De omkadering en het functioneren van de verbindingsofficieren*

113. De onderzoekscommissie acht het van cruciaal belang dat verbindingsofficieren vanop hun post toegang krijgen tot de Algemene Nationale Gegevensbank en andere politionele databanken. Via de nodige aanpassingen aan het ICT-systeem dient een efficiënt remote access system gewaarborgd te worden. Daarnaast meent de onderzoekscommissie dat voor cruciale, maar ook moeilijke en onderbemande posten – zoals Turkije – een bijkomende inspanning moet worden geleverd op het vlak van de ondersteuning van de verbindingsofficier. Naast de reeds voorziene voltijdse assistent, zou aldus één of meer personeelsleden van het operationeel kader ter beschikking van de verbindingsofficier kunnen worden gesteld.<sup>131</sup> Een alternatief bestaat erin om een tweede verbindingsofficier in Turkije te voorzien, zoals door CGI wordt voorgesteld (*supra*, IX.5.2.).

114. Aangezien Turkije uitwijzingen van ongewenste personen nog steeds als consulaire materie beschouwt, is het wenselijk om de Belgische verbindingsofficier niet langer in Istanbul, doch wel op de Belgische ambassade in Ankara te stationeren. De meeste Belgische verbindingsofficieren in het buitenland oefenen hun functie thans overigens reeds vanop de Belgische ambassades uit.

115. De onderzoekscommissie acht het verder aangewezen dat binnen de federale politie duidelijke richtlijnen worden uitgevaardigd met betrekking tot de wijze waarop CGI de opdrachten van een verbindingsofficier overneemt gedurende diens vakantie.

116. De onderzoekscommissie beveelt tevens aan dat wat de uitvoeringsmodaliteiten van de binnen de Benelux-landen afgesproken akkoorden betreft, precieze richtlijnen en instructies worden opgesteld en aan de betrokken verbindingsofficieren worden gecommuniceerd.

<sup>130</sup> Zie het door de minister van Binnenlandse Zaken aan de onderzoekscommissie overgemaakte overzicht van de beleidsmatige initiatieven sinds 22 maart 2016.

<sup>131</sup> Deze mogelijkheid is voorzien in punt 5.2. van de Ministeriële Omzendbrief van 27 maart 2014 betreffende de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland.

à la proposition du ministre de l'Intérieur de détacher un officier de liaison de la Sûreté de l'État au bureau SIRENE.<sup>130</sup>

#### IX.8.4. *L'encadrement et le fonctionnement des officiers de liaison*

113. La commission d'enquête estime qu'il est crucial que les officiers de liaison puissent avoir accès, à partir de leur poste, à la Banque de données nationale générale et à d'autres banques de données policières. Il faut garantir un remote access system efficace en apportant les adaptations nécessaires au système TIC. La commission d'enquête est également d'avis qu'il convient de fournir des efforts supplémentaires en termes de soutien des officiers de liaison affectés à des postes cruciaux, mais aussi de ceux affectés à des postes difficiles et en sous-effectifs – comme la Turquie. Outre l'assistant à temps plein déjà prévu, un ou plusieurs membres du personnel du cadre opérationnel devraient pouvoir être mis à la disposition de l'officier de liaison.<sup>131</sup> On pourrait également envisager une solution alternative qui consisterait à prévoir un second officier de liaison en Turquie, ainsi que le propose la CGI (*supra*, IX.5.2.).

114. Étant donné que la Turquie considère toujours les expulsions d'individus indésirables comme une matière consulaire, il serait souhaitable que l'officier de liaison belge en Turquie ne stationne plus à Istanbul, mais à l'ambassade belge d'Ankara. À l'heure actuelle, la plupart des officiers de liaison belges en mission à l'étranger exercent d'ailleurs déjà leur fonction depuis les ambassades belges.

115. La commission d'enquête estime par ailleurs qu'il s'indiquerait d'édicter des directives claires au sein de la police fédérale concernant la manière dont la CGI doit reprendre les missions d'un officier de liaison lorsque ce dernier est en vacances.

116. La commission d'enquête recommande qu'en ce qui concerne les modalités d'exécution des accords conclus au sein des pays du Benelux également, des directives et des instructions précises soient rédigées et communiquées aux officiers de liaison concernés.

<sup>130</sup> Voir le relevé des initiatives politiques prises depuis le 22 mars 2016 que le ministre de l'Intérieur a remis à la commission d'enquête.

<sup>131</sup> Cette possibilité est prévue par le point 5.2. de la circulaire ministérielle du 27 mars 2014 relative aux officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger.

### IX.8.5. *De politiesamenwerking tussen België en Turkije*

117. De onderzoekscommissie benadrukt het belang van verdere pogingen tot verbetering van de politie-samenwerking tussen België en Turkije. Zij acht het aangewezen dat België deze kwestie samen met de andere lidstaten van de Europese Unie ter harte neemt. De huidige gang van zaken met betrekking tot de uitwijzing door Turkije van personen die mogelijk betrokken zijn bij terrorisme is immers onaanvaardbaar en creëert onverantwoorde veiligheidsrisico's.

\*  
\* \*

Het geheel van de aanbevelingen wordt eenparig aangenomen.

Dit verslag wordt eveneens eenparig goedgekeurd.

*De rapporteurs,*

*De voorzitter,*

Laurette ONKELINX  
Peter DE ROOVER  
Denis DUCARME  
Servais VERHERSTRAETEN

Patrick DEWAELE

### IX.8.5. *La coopération policière entre la Belgique et la Turquie*

117. La commission d'enquête juge essentiel de poursuivre les efforts visant à améliorer la coopération policière entre la Belgique et la Turquie. Elle estime qu'il conviendrait que la Belgique s'y attelle en concertation avec les autres États membres de l'Union européenne. Les pratiques actuelles relatives à l'expulsion par la Turquie de personnes potentiellement liées au terrorisme sont en effet inacceptables et elles créent des risques injustifiés en matière de sécurité.

\*  
\* \*

L'ensemble des recommandations est adopté à l'unanimité.

Le présent rapport est également approuvé à l'unanimité.

*Les rapporteurs,*

*Le président,*

Laurette ONKELINX  
Peter DE ROOVER  
Denis DUCARME  
Servais VERHERSTRAETEN

Patrick DEWAELE

**Bijlage 1****INTEGRALE VERSLAGEN  
Inhoudstafel**

De integrale verslagen van de openbare vergaderingen kunnen geraadpleegd worden op de site van de Kamer: [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be)

**Annexe 1****COMPTES RENDUS INTÉGRAUX  
Sommaire**

Les comptes rendus des réunions publiques peuvent être consultés sur le site de la Chambre: [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be)

Datum Date	Gehoorde persoon Personne auditionnée		
21.09.2016	Frédéric Van Leeuw	Federaal procureur	<i>Procureur fédéral</i>
03.10.2016	Johan Delmulle	Procureur-generaal bij het Hof van beroep te Brussel	<i>Procureur général près la cour d'appel de Bruxelles</i>
	André Vandoren	Voormalig directeur van het OCAD	<i>Ancien directeur de l'OCAM</i>
05.10.2016	Eddy Testelmans	Hoofd van de ADIV	<i>Chef du SGRS</i>
	Jaak Raes	Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat	<i>Administrateur général de la Sûreté de l'Etat</i>
19.10.2016	Alain Winants	Voormalig administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat	<i>Ancien administrateur général de la Sûreté de l'Etat</i>
24.10.2016	Catherine De Bolle	Commissaris-generaal van de federale politie	<i>Commissaire générale de la police fédérale</i>
07.12.2016	Luc Cap Stanny De Vlieger Jean-Luc Duterme François Farcy Eric Snoeck	Gerechtigd directeurs van FGP's: Oost-Vlaanderen Antwerpen Charleroi Bergen Luik	<i>Directeurs judiciaires de PJF: Flandre Orientale Anvers Charleroi Mons Liège</i>
	Cédric Smeets Carolien Vander Linden Thierry Lemaire	Sectie- of diensthooftenden AIK/SICAD: Brussel Oost-Vlaanderen Henegouwen	<i>Chefs de section ou de service AIK/SICAD: Bruxelles Flandre Orientale Hainaut</i>
	Philippe De Koster	Voorzitter van de Cel voor Financiële Informatieverwerking	<i>Président de la Cellule de Traitement des Informations Financières</i>
12.12.2016	Philippe Van Linthout Jean-Louis Doyen	Voorzitters van de vereniging van onderzoeksrechters	<i>Présidents de l'association des juges d'instruction</i>
	Jean-Marc Meilleur	Procureur des Konings van Brussel	<i>Procureur du Roi de Bruxelles</i>
	Frédéric Van Leeuw	Federaal procureur	<i>Procureur fédéral</i>
14.12.2016	Rob Wainwright	Directeur van Europol	<i>Directeur d'Europol</i>
	Patrick Stevens	Hoofd van de afdeling terreurbestrijding van Interpol	<i>Chef de la section lutte contre le terrorisme d'Interpol</i>
	Claude Fontaine	Directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie	<i>Directeur général de la police judiciaire fédérale</i>
	Luc Ysebaert	Directeur coördinator (DIRCO) Brussel-Hoofdstad	<i>Directeur coordonnateur (DIRCO) Bruxelles-Capitale</i>
	Jo Decuyper	Dienstchef <i>ad interim</i> van de luchtvaartpolitie in Zaventem	<i>Chef de service ad interim de la police aéronautique à Zaventem</i>

Datum Date	Gehoorde persoon Personne auditionnée		
19.12.2016	Koen Geens	Minister van Justitie	<i>Ministre de la Justice</i>
	Jan Jambon	Vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen	<i>Vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments</i>
21.12.2016	Arnaud Feist	CEO van Brussels Airport Company	<i>CEO de Brussels Airport Company</i>
11.01.2017	Thierry Vuchelen	Bestendig secretaris van ACLVB - Halle-Vilvoorde	<i>Secrétaire permanent CGSLB – Hal-Vilvoorde</i>
	Sandra Langenus	Secretaris van ABVV/BTB - Brussel/Vlaams-Brabant	<i>Secrétaire FGTB/UBT – Bruxelles/ Brabant flamand</i>
	Bart Neyens	Federaal secretaris van ACOD Telecom Vliegwezen	<i>Secrétaire fédéral de la CGSP Télécom Aviation</i>
	Olivier Van Camp	Adjunct-secretaris van BBTK (ABVV) Brussel-Halle-Vilvoorde	<i>Secrétaire adjoint SETCa (FGTB) – Bruxelles-Hal-Vilvoorde</i>
	Bjorn Vanden Eynde	Secretaris van ACV Transcom	<i>Secrétaire de la CSC Transcom</i>
27.01.2017	Peter De Buysscher	Directeur van de directie van de internationale politiesamenwerking (CGI)	<i>Directeur de la direction de la coopération policière internationale (CGI)</i>
	Sébastien Joris	Verbindingsofficier van de federale politie in Turkije	<i>Officier de liaison de la police fédérale en Turquie</i>

**BIJLAGE 2****OVERZICHTSLIJSTEN: INTERNATIONALE EN  
NATIONALE REGELGEVING<sup>1</sup>****A. Globaal overzicht van de internationale  
regelgeving**

— Verdrag voor de preventie en de beteugeling van terrorisme, 16 november 1937

— Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, Straatsburg, 27 januari 1977 (Straatsburg, ETS nr. 90) (*wet van 2 september 1985, B.S. 5 februari 1986*) en protocol van 15 mei 2003 tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, (ETS nr. 190), (*wet van 27 april 2007, B.S. 17 september 2007*) *In werking getreden: Nederland op 19 juli 1985; België op 1 februari 1986*

— Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen, 4 december 1979 (*wet van 2 september 1985, B.S. 5 februari 1986*)

— Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, New York, 17 december 1979 (*wet van 3 maart 1999, B.S. 11 december 1999*)

— Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, PB L 256 van 13 september 1991; gewijzigd bij de richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008, PB L 179 van 8 juli 2008

— Gemeenschappelijk Optreden 96/610/JHA van 15 oktober 1996 door de Raad aangenomen op basis van artikel K.3 van het Verdrag van de Europese Unie inzake het aanleggen en bijhouden van een repertorium voor specifieke bekwaamheden, vaardigheden en expertise op het gebied van terrorismebestrijding, teneinde de samenwerking bij de terrorismebestrijding tussen de lidstaten van de Europese Unie te vergemakkelijken, *PB L 273 van 25 10 1996 (en van 29 november 1996, PB L 342 van 31 12 1996)*

— Internationaal verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, New York, 15 december 1997 (*wet van 26 april 2005, B.S. 1 juni 2005*)

<sup>1</sup> Dit overzicht van de relevante internationale regelgeving, wetten, koninklijke en ministeriële besluiten, beslissingen van de federale overheden, omzendbrieven en van de door de deelstaten genomen maatregelen werd samengesteld door prof. Willy Bruggeman (bijgewerkt tot 1 juni 2017).

**ANNEXE 2****APERÇU: RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE  
ET NATIONALE<sup>1</sup>****A. Aperçu de la réglementation internationale**

— Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, 16 novembre 1937

— Convention européenne pour la répression du terrorisme, Strasbourg, 27 janvier 1977 (Strasbourg, STE n° 90) (loi du 2 septembre 1985, *M.B. 5 février 1986*) et protocole du 15 mai 2003 portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, (STE n° 190), (loi du 27 avril 2007, *M.B. 17 septembre 2007*) *Entrée en vigueur: Pays-Bas le 19 juillet 1985; Belgique le 1<sup>er</sup> février 1986*

— Convention européenne pour la répression du terrorisme, 4 décembre 1979 (loi du 2 septembre 1985, *M.B. 5 février 1986*)

— Convention internationale contre la prise d'otages, New York, 17 décembre 1979 (loi du 3 mars 1999, *M.B. 11 décembre 1999*)

— Directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, JO L 256 du 13 septembre 1991; modifiée par la directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008, JO L du 8 juillet 2008

— Action commune 96/610/JAI du 15 octobre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterroriste, destiné à faciliter la coopération antiterroriste entre les États membres de l'Union européenne, JO L 273 du 25/10/1996 (et du 29 novembre 1996, JO L 342 du 31/12/1996)

— Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, New York, 15 décembre 1997 (loi du 26 avril 2005, *M.B. 1<sup>er</sup> juin 2005*)

<sup>1</sup> Cet aperçu de la réglementation internationale, des lois des arrêtés royaux et ministériels, des décisions des autorités fédérales et des circulaires et des mesures prises par les entités fédérées a été constitué par le professeur Willy Bruggeman (mis à jour jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2017).



— Internationaal verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme en de bijlage, New York, 9 december 1999, (wet van 30 maart 2004, *B.S.* 17 juni 2004)

— Aanbeveling van de Raad van 9 december 1999 betreffende samenwerking bij de bestrijding van de financiering van terroristische groeperingen, *PB C* 373 van 23 december 1999

— Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van de Raad betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, *PB L* 344 van 28 december 2001 en gew. door Besluit (GBVB) 2016/2384 van de Raad van 22 December 2016, *PB L* 352 van 23 december 2016

— Verordening (EG) Nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, *PB L* 344 van 28 december 2001

— Verordening (EG) nr. 881/2002 van 27 mei 2002 van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige entiteiten die banden hebben met de organisaties ISIS (Da'esch) en Al Qaida, *PB L* 139 van 29 mei 2002, laatst gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EG) nr. 2017/557 van de Commissie van 24 maart 2017, *PB L* 80, 25 03 2016; uitvoeringsverordening (EU) nr 2017/630 van 3 april 2017, *PB L* 90 van 04 04 2017 en uitvoeringsverordening (EU) 2017/637 van de Commissie van 4 april 2017, *PB L* 91, van 05 04 2017

— Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, *PB L* 164/3 van 22 juni 2002, gewijzigd bij het kaderbesluit 2008/919/JBZ van 28 november 2008, *PB L* 330/21 van 19 december 2008 en vervangen door Richtlijn (EU) 2017/541/JBZ van 15 maart 2017 (*PB L* van 31 maart 2017)

— Besluit 2002/996/JBZ van de Raad van 28 november 2002 tot instelling van een regeling voor de evaluatie van nationale maatregelen en de uitvoering ervan op nationaal niveau ter bestrijding van het terrorisme, *PB L* 349 van 24 december 2002

— Besluit 2003/48/JBZ van de Raad van 19 december 2002 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politie en justitiële samenwerking

— Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et annexe, New York, 9 décembre 1999 (loi du 30 mars 2004, *M.B.* 17 juin 2004)

— Recommandation du Conseil du 9 décembre 1999 sur la coopération en matière de lutte contre le financement du terrorisme, *JO C* 373 du 23 décembre 1999

— Position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *PB L* 344 du 28 décembre 2001, modifiée par la Décision (PESC) 2016/2384 du Conseil du 22 décembre 2016, *PB L* 352 du 23 décembre 2016.

— Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 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, *JO L* 344 du 28 décembre 2001

— Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées aux organisations EIL (Daech) et Al-Qaida Règlement (CE), *PB L* 139 du 29 mai 2002, modifié en dernier lieu par le Règlement d'exécution (UE) 2017/557 de la Commission du 24 mars 2017, *JO L* 80, 25 mars 2016; le Règlement d'exécution (UE) 2017/630 du 3 avril 2017, *JO L* 90 du 4 avril 2017 et le Règlement d'exécution (UE) 2017/637 de la commission du 3 avril 2017, *JO L* 91 du 5 avril 2017.

— Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *JO L* 164/3 du 22 juin 2002, modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI du 28 novembre 2008, *JO L* 330/21 du 19 décembre 2008 et remplacé par la Directive (UE) 2017/541/JAI du 15 mars 2017.

— Décision 2002/996/JAI du Conseil du 28 novembre 2002 instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme, *JO L* 349 du 24 décembre 2002

— Décision 2003/48/JAI du Conseil du 19 décembre 2002 relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, *JO L* 16 du 22 janvier 2003

— Besluit 2003/170/JBZ van de Raad van 27 februari 2003 betreffende het gezamenlijk gebruik van verbindingsofficieren die gedetacheerd zijn door de rechtshandhavende autoriteiten van de lidstaten, PB L 67 van 12 maart 2003

— Kaderbesluit 2003/577/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerleggingen in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken, PB L 196 van 2 augustus 2003

— De Europese veiligheidsstrategie van 12 december 2003

— Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden, en met de Bijlagen, gedaan te Luxemburg op 8 juni 2004

— Resolutie van de VN-veiligheidsraad van 8 oktober 2004 over terroristische daden die een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid

— Internationaal verdrag ter bestrijding van daden van nucleair terrorisme, New York, 13 april 2005 (wet van 15 juli 2013 tot wijziging van artikel 144ter, § 1, 1<sup>o</sup>, van het Gerechtelijk Wetboek om het in overeenstemming te brengen, B.S. 24 07 2013, en wet van 23 mei 2013 tot wijziging van het Strafwetboek om het in overeenstemming te brengen, B.S., 6 juni 2013)

— Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, Warschau, 16 mei 2005 (ETS nr. 196)

— Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van de opbrengst van misdrijven en de financiering van terrorisme, Warschau, 16 mei 2005

— Besluit 2005/671/JBZ van de Raad van 20 september 2005 betreffende informatie-uitwisseling en samenwerking in verband met strafbare feiten van terroristische aard, PB L 253/22 van 29 september 2005; gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2017/541/JBZ van het Europees parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding

— Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 26 oktober 2005 tot preventie of het gebruik van het financiële systeem voor het witwassen en financiering van terrorisme, PB L 309 van 25 november 2005

— Mededeling van 29 november 2005 van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement

— Décision 2003/170/JAI du Conseil du 27 février 2003 relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des États membres, JO L 67 du 12 mars 2003

— Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, JO L 196 du 2 août 2003

— Stratégie européenne de sécurité du 12 décembre 2003

— Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, avec annexes, fait à Luxembourg le 8 juin 2004

— Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies du 8 octobre 2004 sur les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme

— Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, faite à New York, le 13 avril 2005 (loi du 15 juillet 2013 modifiant l'article 144ter, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du Code judiciaire afin de le mettre en conformité, M.B. 24 07 2013, et loi du 23 mai 2013 modifiant le Code pénal afin de le mettre en conformité, M.B., 6 juin 2013)

— Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, Varsovie, 16 mai 2005 (STCE n° 196)

— Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, Varsovie, 16 mai 2005

— Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes (transposée dans les législations nationales en Belgique, mais pas encore aux Pays-Bas), JO L du 29 septembre 2005 (modifiée par la Directive (UE) 2017/541/JAI du 15 mars 2017);

— Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, JO L 309 du 25 novembre 2005

— Communication du 29 novembre 2005 de la Commission au Conseil, au Parlement européen et

en het Europees Economisch en Sociaal Comité – Voorkoming en bestrijding van terrorismefinanciering door middel van meer nationale coördinatie en meer transparantie van de non-profitsector, *PB C 620*

— De terrorisme bestrijdingsstrategie van de Europese Unie, 14469/4/05 van 30 november 2005

— Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de regering van Canada inzake de verwerking van op voorhand af te geven passagiersgegevens en persoonsgegevens van passagiers, *PB L 82* van 21 maart 2006

— Besluit 2006/560/JBZ van de Raad van 24 juli 2006 tot wijziging van Besluit 2003/170/JBZ betreffende het gezamenlijk gebruik van verbindingsofficieren die gedetacheerd zijn door de rechtshandhavende autoriteiten van de lidstaten

— Kaderbesluit 2006/960/JBZ (Zweeds kaderbesluit) van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie, *PB L 386* van 29 december 2006

— Besluit 2007/124/EG van de Raad van 12 februari 2007 tot vaststelling van het specifieke programma terrorisme en ander aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen voor de periode 2007-2013, als onderdeel van het Algemeen programma veiligheid ter bescherming van de vrijheden, *PB L 58* van 24 februari 2007

— Besluit 2007/274/JBZ van de Raad van 23 april 2007 betreffende de sluiting van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika inzake de beveiliging van gerubriceerde gegevens, *PB L 115* van 03 mei 2007

— Aanbeveling van de Raad van 12 juni 2007 betreffende het delen van informatie over ontvoeringen door terroristen, *PB L 214* van 17 augustus 2007 (met standaardformulier)

— Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), *PB L 205* van 7 augustus 2007

— Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) door luchtvaartmaatschappijen aan het Ministerie van Binnenlandse veiligheid van de VS

au Comité économique et social européen – Prévenir et combattre le financement du terrorisme par une meilleure coordination au niveau national et une plus grande transparence des organismes à but non lucratif, *JO C 620*

— Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, 14469/4/05 du 30 novembre 2005

— Accord entre l'Union européenne et le gouvernement du Canada sur le traitement des données relatives aux informations préalables sur les voyageurs et aux dossiers passagers, *JO L 82* du 21 mars 2006

— Décision 2006/560/JAI du Conseil du 24 juillet 2006 modifiant la décision 2003/170/JAI relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des États membres, *JO L 219* du 10.8 2006

— Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne *JO L 386* du 29 décembre 2006

— Décision 2007/124/CE du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général "Sécurité et protection des libertés", le programme spécifique "Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité", *JOCE L 58* du 24 février 2007

— Décision 2007/274/JAI du Conseil du 23 avril 2007 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la sécurité des informations classifiées, *JO L 115* du 3 mai 2007

— Recommandation du Conseil du 12 juin 2007 concernant l'échange d'informations relatives aux enlèvements commis par des terroristes, *JOCE L 214* du 17 août 2007 (avec formulaire standard)

— Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *JOCE L 205* du 7 août 2007

— Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique relatif au traitement et au transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (Accord PNR), fait à Bruxelles le

van Amerika (PNR-overeenkomst), gedaan te Brussel op 23 juli 2007 en te Washington op 26 juli 2007 (wet van 30 november 2009, *B.S.* 29 12 2009)

— Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2007 – Intensivering van de strijd tegen terrorisme (Com(2007)649definitief – niet in het publicatieblad verschenen)

— Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, *PB L* 210 van 6 augustus 2008

— Besluit 2008/633/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 over de toegang tot het Visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door aangewezen autoriteiten van de lidstaten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, *PB L* 218 van 13 augustus 2008

— Herziened strategie betreffende de financiering van terrorisme, Raad van de Europese Unie, (11778/08 Rev. 1) van 17 juli 2008

— Besluit van 21 september 2009 van de Raad betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, en de voorlopige toepassing van sommige bepalingen van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en IJsland en Noorwegen betreffende de toepassing van sommige bepalingen van Besluit 2008/615/JBZ van de Raad inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, en van Besluit 2008/616/JBZ van de Raad betreffende de uitvoering van Besluit 2008/615/JBZ inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, met inbegrip van de bijlage, *PB L* 353 van 31 december 2009

— Besluit 2010/16/GBVB/JBZ van de Raad van 30 november 2009 houdende ondertekening, namens de Europese Unie, van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en doorgifte van gegevens betreffende het betalingsberichtenverkeer van de Europese Unie naar de Verenigde Staten ten behoeve van het programma voor het traceren van terrorismefinanciering, *PB L* 8/9 van 13 januari 2010

23 juillet 2007 et à Washington le 26 juillet 2007 (loi du 30 novembre 2009, *M.B.* 29 12 2009)

— Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 6 novembre 2007 – intensification de la lutte contre le terrorisme (COM(2007)649 final – non parue au Journal officiel)

— Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, *JOCE L* 210 du 6 août 2008

— Décision 2008/633/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, *JOCE L* 218 du 13 août 2008

— Stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme, Conseil de l'Union européenne, (11778/08 Rev. 1) du 17 juillet 2008

— Décision du Conseil du 21 septembre 2009 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et l'application provisoire de certaines dispositions de l'accord entre l'Union européenne, l'Islande et la Norvège pour l'application de certaines des dispositions de la décision 2008/615/JAI du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, et de la décision 2008/616/JAI du Conseil concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, y compris son annexe, *JO L* 353 du 31 décembre 2009

— Décision 2010/16/PESC/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis d'Amérique aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme, *JO L* 8/9 du 13 janvier 2010

— Besluit van de Raad van 27 februari 2010 betreffende de sluiting van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en doorgifte van gegevens betreffende het financiële berichtenverkeer van de Europese Unie naar de Verenigde Staten ten behoeve van het programma voor het traceren van terrorismefinanciering, *PB L 195/3* van 27 februari 2010, gewijzigd bij *PB L 202/16* van 4 augustus 2010

— Besluit 2010/412/EU van de Raad van 13 juli 2010 betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en doorgifte van gegevens betreffende het financiële berichtenverkeer van de Europese Unie naar de Verenigde Staten ten behoeve van het Programma voor het traceren van terrorismefinanciering, *PB L 195* van 27 juli 2010

— Mededeling van de Commissie van 22 november 2010 “De EU-internet veiligheidsstrategie: vijf stappen voor een veiliger Europa” (COM(2010)0673), met de oprichting van het Europees Netwerk voor voorlichting over radicalisering (RAN)

— Besluit 2011/172/GBVB van de Raad van 21 maart 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen vanwege de situatie in Egypte, *PB L 76* van 22 maart 2011 gewijzigd bij het Besluit 2014/153/GBVB van de Raad van 20 maart 2014, *PB L 85* van 21 maart 2014

— Verordening (EU) nr. 720/2011 van de Commissie van 22 juli 2011 tot wijziging van de Verordening (EG) nr. 272/2009 ter aanvulling van de gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart, wat de geleidelijke invoering van de screening van vloeistoffen, spuitbussen en gels in EU-luchthavens betreft, *PB L 193/19* van 23 juli 2011

— Besluit 2012/380/UE van de Raad van 13 december 2011 inzake de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en Australië inzake de verwerking en doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR) door luchtvaartmaatschappijen aan de Australische dienst Douane en Grensbescherming, *PB L 186/3* van 14 juli 2012 – in werking getreden op 1 juni 2012 (zie *PB L-186/4*)

— Besluit 2012/472/EU van de Raad van 26 april 2012 tot sluiting van de Overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie inzake het gebruik en de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers aan het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid, *PB L 215/4* van 11 augustus 2012

— Décision du Conseil du 27 février 2010 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme, *JO L 195/3* du 27 février 2010, modifiée par le *JO L 202/16* du 4 août 2010

— Décision 2010/412/UE du Conseil du 13 juillet 2010 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme, *JO L 195* du 27 juillet 2010

— Communication de la Commission du 22 novembre 2010 “La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre” (COM(2010)0673), incluant la création du Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR)

— Décision 2011/172/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte, modifiée par la Décision 2014/153/PESC du Conseil du 20 mars 2014, *JO L 85* du 21 mars 2014

— Règlement (UE) n° 720/2011 de la Commission du 22 juillet 2011 modifiant le règlement (CE) n° 272/2009 complétant les normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile en ce qui concerne l'instauration progressive de l'inspection/filtrage des liquides, aérosols et gels dans les aéroports de l'Union européenne, *JO L 193/19* du 23 juillet 2011

— Décision 2012/380 du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières, *JO L 186/3* du 14 juillet 2012 – entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012 (voir *JO L 186/4*)

— Décision 2012/472/UE du Conseil du 26 avril 2012 relative à la conclusion de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, *JO L 215/4* du 11 août 2012

— Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters, *PB L 201 van 27 juli 2012*

— Besluit 2012/421/GBVB van de Raad van 23 juli 2012 betreffende de ondersteuning van het Verdrag inzake biologische en toxinewapens (BTWC) in het kader van de strategie van de EU tegen de verspreiding van massavernietigingswapens, *PB L 196 van 24 juli 2012*

— Besluit 2012/423/GBVB van de Raad van 23 juli 2012 ter ondersteuning van de non-prolifерatie van ballistische raketten, in het kader van de uitvoering van de strategie van de EU tegen de verspreiding van massavernietigingswapens, alsmede van Gemeenschappelijk Standpunt 2003/805/GBVB van de Raad, *PB L 196 van 24 juli 2012*

— Overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie inzake het gebruik en de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers aan het Amerikaanse Ministerie van Binnenlandse Veiligheid, *PB L 2015 van 11 augustus 2012*

— Mededeling van de Commissie van 15 januari 2014 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme voorkomen: naar een krachtiger beleidsantwoord van de EU" (COM(2013)0941)

— Besluit 2014/72/GBVB van de Raad van 10 februari 2014 inzake de actualisering en wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme en tot intrekking van Besluit 2013/395/GBVB, *PB L 40 van 11 februari 2014*

— Herzien EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen, die door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken tijdens zijn zitting van 19 mei 2014 werd aangenomen en door de Raad van de Europese Unie van 5 en 6 juni 2014 werd goedgekeurd (9956/14)

— Resolutie 2178 (2014) goedgekeurd door de Veiligheidsraad op 24 september 2014 over terroristische daden die een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid

— Verslag van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding aan de Europese Raad van 24 november 2014

— Règlement (UE) n ° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux, *JO L 201 du 27 juillet 2012*

— Décision 2012/421/PESC du Conseil du 23 juillet 2012 en faveur de la convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines (BTWC) dans le cadre de la stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, *JO L 196 du 24 juillet 2012*

— Décision 2012/423/PESC du Conseil du 23 juillet 2012 visant à soutenir la non-prolifération des missiles balistiques dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive et de la position commune 2003/805/PESC du Conseil, *JO L 196 du 24 juin 2012*

— Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, *JO L 2015 du 11 août 2012*

— Communication de la Commission du 15 janvier 2014 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions "Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent: renforcer l'action de l'UE" (COM(2013)0941)

— Décision 2014/72/PESC du Conseil du 10 février 2014 mettant à jour et modifiant la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2013/395/PESC, *JO L 40 du 11 février 2014*

— Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, adoptée par le Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) lors de sa session du 19 mai 2014 et approuvée par le Conseil de l'Union européenne des 5 et 6 juin 2014 (9956/14)

— Résolution 2178 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies le 24 septembre 2014 sur les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme

— Rapport présenté par le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme au Conseil européen

“Report on the implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy” (15799/14)

— Conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van 9 oktober en 5 december 2014

— Buitenlandse strijders en terugkeerders: discussienota van 2 december 2014 van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding aan de Raad, 15715/2/14

— Resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2014 over vernieuwing van de EU-strategie voor interne veiligheid (2014/2918(RSP)).

— Verklaring van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van 11 januari 2015

— Samenvatting van 16 januari 2015 van de terrorismebestrijdingsstrategie inzake Syrië en Irak, met bijzondere aandacht voor buitenlandse strijders (5369/15)

— Informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van 29 en 30 januari 2015 in Riga

— Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/219 van de Commissie van 29 januari 2015 tot vervanging van de bijlage bij Uitvoeringsbesluit 2013/115/EU tot vaststelling van het Sirene-handboek en andere uitvoeringsmaatregelen voor het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SISII), PB L 44 van 18 februari 2015

— Conclusies van de Raad over terrorismebestrijding, Brussel 9 februari 2015

— Resolutie van het Europees Parlement van 11 februari 2015 over terrorismebestrijdingsmaatregelen (2015/2530(RSP))

— Conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van 12 en 13 maart 2015

— Mededeling van de Commissie van 28 april 2015 over de Europese veiligheidsagenda (COM(2015)0185)

— Aanvullend protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (CETS nr. 196)

le 24 novembre 2014 “Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de l’UE visant à lutter contre le terrorisme” (15799/14)

— Conclusions du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) des 9 octobre et 5 décembre 2014

— Combattants étrangers et combattants de retour au pays: document de réflexion du 2 décembre 2014 du Coordinateur de l’UE pour la lutte contre le terrorisme à destination du Conseil, 15715/2/14

— Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2014 sur le renouvellement de la stratégie de sécurité intérieure de l’Union européenne (2014/2918(RSP))

— Déclaration du Conseil informel Justice et Affaires intérieures (JAI) du 11 janvier 2015

— Grandes lignes de la stratégie de lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la Syrie et l’Iraq, notamment dans le cadre de la problématique des combattants étrangers (5369/15)

— Réunion informelle du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) des 29 et 30 janvier 2015 à Riga

— Décision d’exécution (UE) 2015/219 de la Commission du 29 janvier 2015 remplaçant l’annexe de la décision d’exécution 2013/115/UE relative au manuel Sirene et à d’autres mesures d’application pour le système d’information Schengen de deuxième génération (SIS II), JOCE L 44 du 18 février 2015

— Conclusions du Conseil relatives à la lutte contre le terrorisme, Bruxelles, 9 février 2015

— Résolution du Parlement européen du 11 février 2015 sur les mesures de lutte contre le terrorisme (2015/2530(RSP))

— Conclusions du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) des 12 et 13 mars 2015

— Communication de la Commission du 28 avril 2015 relative au programme européen en matière de sécurité (COM(2015)0185)

— Protocole additionnel à la convention du Conseil de l’Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196)

— Actieplan van de Raad van Europa voor de bestrijding van gewelddadig extremisme en radicalisering tot terrorisme, aangenomen op 19 mei 2015

— Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van the gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, PB L 141 van 5 juni 2015

— Follow-up van 10 juni 2015 van de Verklaring van de leden van de Europese Raad van 12 februari 2015 betreffende terrorismebestrijding – Verslag over de uitvoering van maatregelen (6422/1/15 rev 1)

— Besluit (EU) 2015/1914 van de Raad van 18 september 2015 betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van het aanvullend protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (CETS nr. 196), PB L 281 van 24 oktober 2015

— Follow-up van 5 oktober 2015 van de Verklaring van de leden van de Europese Raad van 12 februari 2015 betreffende terrorismebestrijding: stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van maatregelen (12318/15)

— Raad JBZ 20/11/2015: controle EU-burgers bij Europese buitengrenzen (grensposten: elektronische paspoortlezers gekoppeld aan databestand Interpol en SIS)

— Resolutie van het Europees Parlement van 25 november 2015 over het voorkomen van de radicalisering en werving van Europese burgers door terroristische organisaties (2015/2063(INI))

— Gezamenlijke verklaring van de EU ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en van de vertegenwoordigers van de EU-instellingen over de terreuraanslagen op 22 maart 2016 in Brussel, 24 maart 2016

— 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), PB L119 van 4 mei 2016

— Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten

— Plan d'action du Conseil de l'Europe relatif à la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme, adopté le 19 mai 2015

— Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, JO L 141 du 5 juin 2015

— Suivi du 10 juin 2015 de la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015 sur la lutte contre le terrorisme – Rapport sur la mise en œuvre des mesures (6422/1/15 rev 1)

— Décision (UE) 2015/1914 du Conseil du 18 septembre 2015 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196), JO L 281 du 24 octobre 2015

— Suivi du 5 octobre 2015 de la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015 sur la lutte contre le terrorisme: état de la mise en œuvre des mesures (12318/15)

— Conseil JAI 20/11/2015: contrôle des citoyens européens aux frontières extérieures de l'Europe (postes frontières: lecteur de passeports électroniques couplé à la banque de données Interpol et SIS)

— Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes (2015/2063(INI))

— Déclaration commune des ministres européens de la justice et de l'intérieur et des représentants des institutions de l'UE sur les attentats terroristes perpétrés le 22 mars 2016 à Bruxelles, 24 mars 2016

— Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4 mai 2016

— Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la



of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2800/977/JBZ van de Raad, PB L119 van 4 mei 2016

— Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, PB L 119 van 4 mei 2016

— Uitvoeringsbesluit 2016/894 in uitvoering van art. 29 van de Schengengrenscodex, van 12 mei 2016 inzake tijdelijk toezicht aan de binnen grenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt, PB L 151 van 8 juni 2016; verlengd door Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/246 van 7 februari 2017 tot vaststelling van een aanbeveling ter verlenging van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt, PB L 36 van 11 februari 2017

— Conclusie van de Raad over de regionale strategie van de EU voor Syrië en Irak en de dreiging die van Da'esh uitgaat, 23 mei 2016

— Overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de EU over de bescherming van de persoonlijke informatie in verband met de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten die op 2 juni 2016 is ondertekend, PB L 336 van 10 december 2016 (treedt in werking op 1 februari 2017 (PB L 25 van 31 januari 2017): zie ook Verklaring van de Commissie, PB L 25 van 31 januari 2017)

— Mededeling van 14 juni 2016 van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over ondersteuning bij de bestrijding van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt, COM (2016)379 eindversie

— Besluit (GBVB) 2016/1136 van de Raad van 12 juli 2016 inzake de actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de art. 2, 3 en 4 van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, PB L 188 van 13 juli 2016 en gewijzigd bij Besluit (GBVB) 2016/2384 van de Raad van 22 december 2016, PB L 352 van 23 december 2016

matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 du 4 mai 2016

— 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, JO L 119 du 4 mai 2016

— Décision d'exécution (UE) 2016/894 du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, JO L 151 du 8 juin 2016, prolongé par la Décision d'exécution (UE) 2017/246 du Conseil du 7 février 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, JO L 36 du 11 février 2017.

— Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue Daech, 23 mai 2016

— Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la protection des informations à caractère personnel traitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière, signé le 2 juin 2016, JO L 336 du 10 décembre 2016 (entre en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2017 (JO L 25 du 31 janvier 2017): voir aussi la déclaration de la Commission, JO L 25 du 31 janvier 2017

— Communication du 14 juin 2016 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, COM (2016)379 version finale

— Décision (PESC) 2016/1136 du Conseil du 12 juillet 2016 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2015/2430, JO L 188 du 13 juillet 2016 et modifié par la Décision (PESC) 2016/2384 du Conseil du 22 décembre 2016 JO L 352 du 23 décembre 2016

— Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1430 van de Commissie van 26 augustus 2016 tot 251e wijziging van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met de organisaties ISIS (Da'esh) en Al Qaida, PB L 232 van 27 augustus 2016

— Verordening (EU) 2016/1686 van de Raad van 20 september 2016 tot vaststelling van bijkomende beperkende maatregelen tegen ISIS (Da'esh) en Al-Qaida en daarmee verbonden natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten of lichamen, PB L 255 van 21 september 2016

— Besluit (GBVB) 2016/1693 van de Raad van 20 september 2016 betreffende beperkende maatregelen tegen ISIS (Da'esh) en Al Qaida en daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten en tot intrekking van Gemeenschappelijk standpunt 2002//402/GBVB, PB L 255 van 21 september 2016

— Verordening (EU) 2016/2262 van de Commissie van 15 december 2016 tot 257e wijziging van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met de organisaties ISIS (Da'esh) en Al Qaida, PB L 342 van 16 december 2016

— Uitvoeringsverordening (EU) 2017/150 van de Raad van 27 januari 2017 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1127, PB L 21 van 28 januari 2017 en PB C89 van 22 maart 2017

— Richtlijn (EU) 2017/541/JBZ van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, PB L 88 van 31 maart 2017

— Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/759 van de Commissie van 28 april 2017 betreffende de door luchtvaartmaatschappijen te gebruiken gemeenschappelijke protocollen en dataformaten bij het door geven van PNR-gegevens aan passagiersinformatie-eenheden, PB L 113 van 29 april 2017

— Règlement d'exécution (UE) 2016/1430 de la Commission du 26 août 2016 modifiant pour la deux cent cinquante et unième fois le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées aux organisations EIIL (Daech) et Al-Qaida, JO L 232 du 27 août 2016

— Règlement (UE) 2016/1686 du Conseil du 20 septembre 2016 instituant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'EIIL (Daech) et d'Al-Qaida ainsi que des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés, JO L 255 du 21 septembre 2016.

— Décision (PESC) 2016/1693 du Conseil du 20 septembre 2016 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'EIIL (Daech) et d'Al-Qaida et de personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant la position commune 2002/402/PESC, JO L 255 du 21 septembre 2016

— Règlement d'exécution (UE) 2016/2262 de la Commission du 15 décembre 2016 modifiant pour la deux cent cinquante-septième fois le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées aux organisations EIIL (Daech) et Al-Qaida, JO L 342 du 16 décembre 2016

— Règlement d'exécution (UE) 2017/150 du Conseil du 27 janvier 2017 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) 2016/1127, JO L 23/3 du 28 janvier 2017 et JO C 89 du 22 mars 2017

— 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, JO L 88 du 31 mars 2017

— Décision d'exécution (UE) 2017/759 de la Commission du 28 avril 2017 sur les protocoles communs et formats de données devant être utilisés par les transporteurs aériens lors d'un transfert de données PNR aux unités d'information passagers, C/2017/2743, JO L 113 du 29 avril 2017.

### B. Globaal overzicht van relevante wetten, koninklijke en ministeriële besluiten

— Wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 November 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart, *B.S.* 26 juli 1937

— Wet van 7 juni 1969 tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize, huiszoeking of aanhouding mag worden verricht, *B.S.* 29 juli 2009

— Bijzondere wet van 14 augustus 1974 betreffende de afgifte van paspoorten, *B.S.* 21 december 1974

— Wet van 1 augustus 1979 betreffende diensten bij een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt, *B.S.* 24 augustus 1979

— Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen, gewijzigd door de wet van 10 augustus 2015 die een procedure voor de intrekking van de identiteitskaart instelt in gevallen die verband houden met terrorisme, *B.S.* 31 augustus 2015

— Wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, *B.S.* 6 augustus 1985

— Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse, *B.S.* 26 juli 1991

— Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, *B.S.* 3 september 1991

— Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *B.S.* 22 december 1992

— Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, *B.S.* 18 maart 1993, gewijzigd bij de wet 18 maart 2014, *B.S.* 18 maart 2014

— Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, *B.S.* 9 februari 1993, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 13 maart 2016, *B.S.* 23 maart 2016, en bij de programwet van 1 juli 2016, *B.S.* 4 juli 2016

— Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, *B.S.* 18 december 1998 (laatstelijk gewijzigd bij de wet van 30 maart 2017, *B.S.* 28 april 2017)

### B. Aperçu global des lois, arrêtés royaux et ministériels pertinents

— Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, *M.B.* 26 juillet 1937

— Loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à [des perquisitions, visites domiciliaires ou arrestations, *M.B.* 29 juillet 2009

— Loi spéciale du 14 août 1974 relative à la délivrance des passeports, *M.B.* 21 décembre 1974

— Loi du 1<sup>er</sup> août 1979 concernant les services dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger, *M.B.* 24 août 1979

— Loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, modifiée par la loi du 10 août 2015 instaurant une procédure de retrait de la carte d'identité en cas de lien avec le terrorisme, *M.B.* 31 août 2015

— Loi du 1<sup>er</sup> août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.* 6 août 1985

— Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *M.B.* 26 juillet 1991

— Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour, *M.B.* 3 septembre 1991

— Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.* 22 décembre 1992

— Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.* 18 mars 1993, modifiée par la loi du 18 mars 2014, *M.B.* 18 mars 2014

— Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, *M.B.* 9 février 1993 modifiée en dernier lieu par la loi du 13 mars 2016, *M.B.* 23 mars 2016, et par la loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016, *M.B.* 4 juillet 2016

— Loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, *M.B.* 18 décembre 1998 (modifiée en dernier lieu par la loi du 30 mars 2017, *M.B.* 28 avril 2017)

— Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *B.S.* 5 januari 1999

— Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *B.S.* 7 mei 1999

— Wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *B.S.* 7 mei 1999

— Wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *B.S.* 10 februari 1999

— K.B. van 10 februari 1999 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de voorwaardelijke invrijheidsstelling, *B.S.* 23 februari 1999; gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 juni 2001, *B.S.* 31 juli 2001

— Wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten, *B.S.* 8 mei 1999

— K.B. van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *B.S.* 31 maart 2000

— Wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, *B.S.* 6 januari 2001

— K.B. van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, *B.S.* 31 maart 2001

— Wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse ander bepalingen met betrekking tot de politiediensten, *B.S.* 30 april 2002

— K.B. van 26 juni 2002 betreffende de organisatie van de gecentraliseerde dispatchingcentra en van het nationaal invals punt, *B.S.* 15 augustus 2002

— Wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzonder opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, *B.S.* 14 mei 2003

— K.B. van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten, *B.S.* 28 maart 2003; gewijzigd bij het K.B. van 26 december 2015

— Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.* 5 janvier 1999

— Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, *M.B.* 7 mai 1999

— Loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, *M.B.* 7 mai 1999

— Loi du 22 décembre 1998 sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du Roi, *M.B.* 10 février 1999

— Arrêté royal du 10 février 1999 portant des mesures d'exécution relatives à la libération conditionnelle, *M.B.* 23 février 1999; modifié par l'A.R. du 21 juin 2001, *M.B.* 31 juillet 2001

— Loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, *M.B.* 8 mai 1999

— Arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, *M.B.* 31 mars 2000

— Loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police, *M.B.* 6 janvier 2001

— Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, *M.B.* 31 mars 2001

— Loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police, *M.B.* 30 avril 2002

— Arrêté royal du 26 juin 2002 concernant l'organisation des centres de dispatching centralisés et du point de contact national, *M.B.* 15 août 2002

— Loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête, *M.B.* 14 mai 2003

— Arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité, *M.B.* 28 mars 2003; modifié par l'arrêté royal du 26 décembre 2015

— Wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsvel, *B.S.* 22 december 2003

— Wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven (omzetten van het Kaderbesluit EU 2002:475/JBZ), *B.S.* 29 december 2003 (invoering van art. 137, 138, 139, 140 en 141), gewijzigd bij de wet van 18 februari 2013, *B.S.* 4 maart 2013

— Wet van 30 maart 2004 houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *B.S.* 17 juni 2004 en addendum *B.S.* 27 februari 2008

— K.B. van 9 april 2003 betreffende de politionele onderzoekstechnieken, *B.S.* 12 mei 2003

— Wet van 12 april 2004 houdende de verticale integratie van het openbaar ministerie, *B.S.* 7 mei 2004

— Wet van 9 december 2004 betreffende de internationale politieële verstrekking van gegevens van persoonlijke aard en informatie met gerechtelijke finaliteit, de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering, *B.S.* 24 december 2004

— Wet van 27 december 2005 houdende diverse wijzigingen van het Wetboek van strafvordering en van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de verbetering van de onderzoeksmethoden in de strijd tegen het terrorisme en de zware georganiseerde criminaliteit, *B.S.* 30 december 2005

— Wet van 3 mei 2005 houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, *B.S.* 27 mei 2005

— Wet van 3 mei 2005 houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, *B.S.* 27 mei 2005

— K.B. van 10 mei 2006 houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten, *B.S.* 30 mei 2006

— K.B. van 22 mei 2006 tot vastlegging van de quota van onderzoeksrechters gespecialiseerd om kennis te nemen van de misdrijven inzake terrorisme, *B.S.* 29 mei 2006, gewijzigd bij het K.B. van 26 december 2015 en het K.B. van 13 mei 2016, *B.S.* 20 mei 2016; erratum *B.S.* 24 mei 2016

— Loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen, *M.B.* 22 décembre 2003

— Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes (transposition de la décision-cadre UE 2002:475/JAI), *M.B.* 29 décembre 2003 (insertion des articles 137, 138, 139, 140 et 141), modifiée par la loi du 18 février 2013, *M.B.* 4 mars 2013

— Loi du 30 mars 2004 portant assentiment à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et à l'Annexe, adoptées à New York le 9 décembre 1999, *M.B.* 17 juin 2004 et addendum *M.B.* 27 février 2008

— Arrêté royal du 9 avril 2003 relatif aux techniques d'enquête policières, *M.B.* 12 mai 2003

— Loi du 12 avril 2004 portant intégration verticale du ministère public, *M.B.* 7 mai 2004

— Loi du 9 décembre 2004 sur la transmission policière internationale de données à caractère personnel et d'informations à finalité judiciaire, l'entraide judiciaire internationale en matière pénale et modifiant l'article 90ter du Code d'instruction criminelle, *M.B.* 24 décembre 2004

— Loi du 27 décembre 2005 portant des modifications diverses au Code d'instruction criminelle et au Code judiciaire en vue d'améliorer les modes d'investigation dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, *M.B.* 30 décembre 2005

— Loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, *M.B.* 27 mai 2005

— Loi du 3 mai 2005 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, *M.B.* 27 mai 2005.

— Arrêté royal du 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, *M.B.* 30 mai 2006

— Arrêté royal du 22 mai 2006 fixant le quota des juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme, *M.B.* 29 mai 2006; modifié par l'arrêté royal du 26 décembre 2015 et l'arrête royal du 13 mai 2016, *M.B.* 20 mai 2016; erratum 24 mai 2016

— Wet van 20 juni 2006 tot wijziging van bepaalde teksten betreffende de geïntegreerde politie, *B.S.* 26 juli 2006

— Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging (wet OCAD), *B.S.* 10 juli 2006

— K.B. van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie, *B.S.* 23 november 2006 (gewijzigd bij het K.B. van 23 augustus 2014 (art. 10), *B.S.* 3 september 2014)

— K.B. van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, *B.S.* 1 december 2006

— K.B. van 22 mei 2006 tot vastlegging van de quota van de onderzoeksrechters gespecialiseerd om kennis te nemen van de misdrijven inzake terrorisme, *B.S.* 29 mei 2006

— K.B. van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme (lijst wordt regelmatig geactualiseerd), *B.S.* 17 januari 2007 – Zie: K.B. van 30 mei 2016 tot vaststelling van de lijst van personen en entiteiten bedoeld in artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, *B.S.* 1 juni 2016

— Wet van 1 april 2007 betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme, *B.S.* 15 mei 2007

— Wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen (IV), art. 115: bevrozing van tegoeden, *B.S.* 8 mei 2007

— Wet van 27 april 2007 houdende instemming met het Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, gedaan te Straatsburg op 15 mei 2003, *B.S.* 17 september 2007

— K.B. van 3 juni 2007 tot uitvoering van artikel 14<sup>quinquies</sup> van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van de financiële sector voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, *B.S.* 13 juni 2007

— K.B. van 3 juni 2007 tot uitvoering van artikel 28 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van

— Loi du 20 juin 2006 portant modification de divers textes relatifs à la police intégrée, *M.B.* 26 juillet 2006

— Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (loi OCAM), *M.B.* 10 juillet 2006

— Arrête royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, *M.B.* 23 novembre 2006 (modifié par l'arrêté royal du 23 août 2014 (art. 10), *M.B.* 3 septembre 2014)

— Arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *M.B.* 1<sup>er</sup> décembre 2006

— Arrêté royal du 22 mai 2006 fixant le quota des juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme, *M.B.* 29 mai 2006

— Arrêté royal du 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 (la liste est mise à jour régulièrement), *M.B.* 17 janvier 2007 – Voir: Arrêté royal du 30 mai 2016 établissant la liste des personnes et entités visée aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, *M.B.* 1 juin 2016

— Loi du 1<sup>er</sup> avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, *M.B.* 15 mai 2007

— Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), art. 115: gel des avoirs, *M.B.* 8 mai 2007

— Loi du 27 avril 2007 portant assentiment au Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Strasbourg le 15 mai 2003, *M.B.* 17 septembre 2007

— Arrêté royal du 3 juin 2007 portant exécution de l'article 14<sup>quinquies</sup> de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, *M.B.* 13 juin 2007

— Arrêté royal du 3 juin 2007 portant exécution de l'article 28 de la loi du 11 janvier 1993 relative à

het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, *B.S.* 13 juni 2007

— Wet van 29 augustus 2009 houdende instemming met de Overeenkomst van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van het terrorisme, gedaan te Warschau op 16 mei 2005, *B.S.* 22 december 2009

— Wet van 10 september 2009 houdende instemming met het Internationaal Verdrag betreffende de bestrijding van daden van nucleair terrorisme gedaan te New York op 14 september 2005, *B.S.* 30 oktober 2009

— Wet van 4 februari 2010 betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *B.S.* 10 maart 2010

— K.B. van 6 januari 2011 tot bepaling van de werkingsregels van de nationale en lokale informantenbeheerders en van de contactambtenaren, *B.S.* 18 januari 2011

— Wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur, *B.S.* 15 juli 2011

— Wet van 26 november 2011 tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, *B.S.* 6 december 2011

— K.B. van 2 juni 2012 tot aanpassing van de lijst van ondernemingen onderworpen aan de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, *B.S.* 2 augustus 2012

— Wet van 18 februari 2013 tot wijziging van boek II, titel I ter van het Strafwetboek: invoering van art. 140*bis* (aan te zetten tot het plegen van één van de in artikel 137 bedoelde misdrijven), 140*ter* (rekruteren), 140*quater* (geven van opleidingen) en 140*quinquies* (volgen van opleidingen), *B.S.* 4 maart 2013

— Wet van 23 mei 2013 tot wijziging van het Strafwetboek om het in overeenstemming te brengen met het Internationaal Verdrag betreffende de bestrijding van daden van nucleair terrorisme, gedaan te New York op 14 september 2005, en met de Wijziging van het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, aangenomen te Wenen op 8 juli 2005 door de Conferentie van de Staten die partij zijn bij het Verdrag, *B.S.* 6 juni 2013

la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, *M.B.* 13 juin 2007

— Loi du 29 août 2009 portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, faite à Varsovie, le 16 mai 2005, *M.B.* 22 décembre 2009

— Loi du 10 septembre 2009 portant assentiment à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, faite à New York le 14 septembre 2005, *M.B.* 30 octobre 2009

— Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité, *M.B.* 10 mars 2010

— Arrêté royal du 6 janvier 2011 fixant les règles de fonctionnement des gestionnaires nationaux et locaux des indicateurs et des fonctionnaires de contact, *M.B.* 18 janvier 2011

— Loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques, *M.B.* 15 juillet 2011

— Loi du 26 novembre 2011 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, *M.B.* 6 décembre 2011

— Arrêté royal du 2 juin 2012 portant adaptation de la liste des organismes soumis à la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, *M.B.* 2 août 2012

— Loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre I ter du Code pénal: insertion des articles 140*bis* (inciter à la commission d'une des infractions visées à l'article 137), 140*ter* (recruter), 140*quater* (donner des formations) et 140*quinquies* (suivre des formations), *M.B.* 4 mars 2013

— Loi du 23 mai 2013 modifiant le Code pénal afin de le mettre en conformité avec la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, faite à New York, le 14 septembre 2005, et avec l'Amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adopté à Vienne le 8 juillet 2005 par la Conférence des États parties à la Convention, *M.B.* 6 juin 2013

— Wet van 15 juli 2013 tot wijziging van art. 144ter, § 1, 1° van het Gerechtelijk Wetboek om het in overeenstemming te brengen met het Internationaal Verdrag betreffende de bestrijding van daden van nucleair terrorisme, gedaan te New York op 14 september 2005, en met de Wijziging van het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, aangenomen te Wenen op 8 juli 2005 door de Conferentie van de Staten die partij zijn bij het Verdrag, *B.S.* 24 juli 2013

— K.B. van 19 juli 2013 tot vastlegging van de lijst van derde equivalente landen en van de lijst van Europese publieke overheden of instellingen respectievelijk bedoeld in artikel 37, § 2, eerste lid, 2° en 5°, van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, *B.S.* 25 juli 2013

— K.B. van 7 november 2013 betreffende de strategische veiligheids- en preventieplannen en van de dispositieven Gemeenschapswachten, *B.S.* 29 november 2013

— Wet van 21 december 2013 inzake het consulaire wetboek, *B.S.* 21 januari 2014 (gewijzigd bij de wet van 10 augustus 2015: zie hierna)

— Ministerieel besluit van 10 januari 2014 tot vaststelling van het reglement betreffende de toepassingsmodaliteiten van de verplichting voor Bpost onder de wet ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme voor wat betreft haar financiële postdiensten en de uitgifte van elektronisch geld, *B.S.* 12 februari 2014

— Wet van 18 maart 2014 op het politieel informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering, *B.S.* 28 maart 2014

— K.B. van 26 maart 2014 tot goedkeuring van het reglement van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken ter uitvoering van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme aangaande bewakingsondernemingen die activiteiten van beveiligd vervoer uitvoeren, *B.S.* 22 04 2014

— Wet van 12 mei 2014 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid, *B.S.* 17 juni 2014

— Loi du 15 juillet 2013 modifiant l'article 144ter, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du Code judiciaire afin de le mettre en conformité avec la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, faite à New York, le 14 septembre 2005, et avec l'Amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adopté à Vienne le 8 juillet 2005 par la Conférence des États parties à la Convention, *M.B.* 24 juillet 2013

— Arrêté royal du 19 juillet 2013 établissant la liste des pays tiers équivalents et la liste des autorités ou des organismes publics européens visés respectivement à l'article 37, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>, de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, *M.B.* 25 juillet 2013

— Arrêté royal du 7 novembre 2013 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention et aux dispositifs Gardiens de la Paix, *M.B.* 29 novembre 2013

— Loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire, *M.B.* 21 janvier 2014 (modifiée par la loi du 10 août 2015: voir ci-après)

— Arrêté ministériel du 10 janvier 2014 fixant règlement concernant les modalités d'application des obligations pour bpost de la loi relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en ce qui concerne ses services financiers postaux et l'émission de monnaie électronique, *M.B.* 12 février 2014

— Loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle, *M.B.* 28 mars 2014

— Arrêté royal du 26 mars 2014 portant approbation du règlement du Service public fédéral Intérieur pris en exécution de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, concernant les entreprises de gardiennage exerçant des activités de transport protégé, *M.B.* 22 avril 2014

— Loi du 12 mai 2014 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité, *M.B.* 17 juin 2014



— Ministerieel besluit van 25 augustus 2014 houdende aanstelling van de ambtenaren die ermee belast zijn de administratieve geldboete bedoeld in art. 40 van de wet van 11 januari tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, op te leggen, *B.S.* 17 september 2014

— Ministerieel besluit van 19 november 2014 betreffende de erkenning voor grondafhandelingsdiensten op de luchthaven Brussel-Nationaal, *B.S.* 22 december 2014

— K.B. van 28 januari 2015 tot oprichting van de National Veiligheidsraad, *B.S.* 30 januari 2015

— K.B. van 8 september 2015 tot wijziging van verschillende koninklijke besluiten wat de benaming Nationale Veiligheidsraad betreft, *B.S.* 17 september 2015

— K.B. van 3 april 2015 tot benoeming van vertegenwoordigers bij het Comité voor schadeafwikkeling bij terrorisme, *B.S.* 20 april 2015

— K.B. van 2 juni 2015 tot oprichting van het Strategisch Comité voor inlichtingen en veiligheid, *B.S.* 5 juni 2015

— Wet van 20 juli 2015 tot versterking van de strijd tegen het terrorisme, *B.S.* 5 augustus 2015:

Invoeren nieuw art. 140*sexies*, dat bepaalt dat wie zich naar het buitenland begeeft om een terroristische daad te plegen, een gevangenisstraf van 5 tot 10 jaar en een boete van 100 tot 5 000 euro riskeert. Hetzelfde geldt voor personen die België binnenkomen met dezelfde bedoelingen.

— Wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters (afgifte van paspoorten), de identiteitskaarten (stelt een mechanisme in werking van voorlopige inhouding van de identiteitskaart van *Foreign Terrorist Fighters*), de vreemdelingen kaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *B.S.* 31 augustus 2015

— Wet van 10 augustus 2015 tot wijziging wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen om beter rekening te houden met de bedreigingen voor de samenleving en de nationale veiligheid en de aanvragen tot internationale bescherming vreemdelingen, *B.S.* 24 augustus 2015

— Arrêté ministériel du 25 août 2014 désignant les fonctionnaires chargés d'infliger l'amende administrative visée à l'article 40 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, *M.B.* 17 septembre 2014

— Arrêté ministériel du 19 novembre 2014 relatif à l'agrément des prestataires de services d'assistance en escale à l'aéroport de Bruxelles-National, *M.B.* 22 décembre 2014

— Arrêté royal du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité, *M.B.* 30 janvier 2015

— Arrêté royal du 8 septembre 2015 modifiant divers arrêtés royaux en ce qui concerne la dénomination "Conseil national de sécurité", *M.B.* 17 septembre 2015

— Arrêté royal du 3 avril 2015 portant nomination des représentants auprès du Comité de règlement des sinistres en cas de terrorisme, *M.B.* 20 avril 2015

— Arrêté royal du 2 juin 2015 portant création du Comité stratégique et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, *M.B.* 5 juin 2015

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

Insertion de l'article 140*sexies*, qui stipule que toute personne se rendant à l'étranger en vue de commettre un acte terroriste risque une peine d'emprisonnement de 5 à 10 ans et une amende de 100 à 5 000 euros. Il en va de même pour toute personne pénétrant sur le territoire belge avec les mêmes intentions.

— Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population (délivrance des passeports), aux cartes d'identité (actionnement d'un mécanisme de retrait provisoire de la carte d'identité des *Foreign Terrorist Fighters*), aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.* 31 août 2015

— Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue d'une meilleure prise en compte des menaces contre la société et la sécurité nationale dans les demandes de protection internationale, *M.B.* 24 août 2015

— Wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van het consulaire wetboek (*B.S.* 24 augustus 2015), en die de regelgeving verbetert omtrent de inhouding en weigering van afgifte van paspoorten

— Wet van 30 augustus 2015 houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de samenwerking inzake luchtverdediging tegen niet-militaire luchtdreigingen, gesloten te Tour op 6 juli 2005, *B.S.* 27 oktober 2015

— K.B. van 23 oktober 2015 tot goedkeuring van het reglement genomen in uitvoering van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financieel stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, aangaande leasingondernemingen, *B.S.* 23 december 2015

— *M.B.* van 30 oktober 2015 houdende oprichting van de Commissies tot hervorming van het strafrecht en van het strafprocesrecht, *B.S.* 29 december 2015

— K.B. van 30 oktober 2015 betreffende de rechtstreekse toegang van het Vast Comité van toezicht op de politiediensten en van de Dienst Enquêtes ervan tot de gegevens en de informatie van de Algemene Nationale Gegevensbank bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt, *B.S.* 20 november 2015

— K.B. van 30 oktober 2015 betreffende de rechtstreekse toegang van het Controleorgaan tot de gegevens en de informatie van de ANG bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt, *B.S.* 20 november 2015

— K.B. van 30 oktober 2015 betreffende de rechtstreekse toegang van het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen – en veiligheidsdiensten en de Dienst Enquêtes ervan tot de gegevens en de informatie van de Algemene Nationale Gegevensbank bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt, *B.S.* 20 november 2015

— K.B. van 9 november 2015 betreffende het voeren van een eenmalig impulsbeleid rond pilootprojecten voor beheersing van gewelddadige radicalisering en de strijd tegen het radicalisme, *B.S.* 23 november 2015

— K.B. van 2 december 2015 betreffende het voeren van een eenmalig impulsbeleid rond pilootprojecten voor beheersing van gewelddadige radicalisering en de strijd tegen het radicalisme, tweede ronde, K.B. 8 december 2015

— Loi du 10 août 2015 portant modification du Code consulaire (*M.B.* 24 août 2015), qui améliore la réglementation en matière de refus de délivrance et de retrait de passeport.

— Loi du 30 août 2015 portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération en matière de défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires, conclu à Tours le 6 juillet 2005, *M.B.* 27 octobre 2015

— Arrêté royal du 23 octobre 2015 portant approbation du règlement pris en exécution de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, concernant les entreprises de leasing, *M.B.* 23 décembre 2015

— Arrêté ministériel du 30 octobre 2015 portant création des Commissions de réforme du droit pénal et de la procédure pénale, *M.B.* 29 décembre 2015

— Arrêté royal du 30 octobre 2015 relatif à l'accès direct du Comité permanent de contrôle des services de police et de son Service d'enquêtes aux données et informations de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police, *M.B.* 20 novembre 2015

— Arrêté royal 30 octobre 2015 relatif à l'accès direct de l'Organe de contrôle aux données et informations de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police, *M.B.* 20 novembre 2015

— Arrêté royal 30 octobre 2015 relatif à l'accès direct du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité et de son Service d'enquêtes aux données et informations de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police, *M.B.* 20 novembre 2015

— Arrêté royal du 9 novembre 2015 relatif à la mise en œuvre d'une politique d'impulsion unique en vue de projets pilotes visant à maîtriser la radicalisation violente et à lutter contre le radicalisme, *M.B.* 23 novembre 2015

— Arrêté royal du 2 décembre 2015 relatif à la mise en œuvre d'une politique d'impulsion unique en vue de projets pilotes visant à maîtriser la radicalisation violente et à lutter contre le radicalisme, deuxième tour, *M.B.* 8 décembre 2015

— K.B. van 2 december 2015 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, betreffende de verbintenis tot tenlasteneming zoals geregeld in artikel 3 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.* 28 december 2015

— K.B. van 6 december 2015 betreffende de consulenten voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het platform voor de veiligheid en de bescherming van de gegevens, *B.S.* 28 december 2015; erratum *B.S.* 31 december 2015

— Wet van 6 december 2015 tot wijziging van diverse wetten wat de benaming “Nationale veiligheidsraad” betreft, *B.S.* 17 december 2015

— K.B. van 9 december 2015 betreffende de specifieke taken van de leden van het college van procureurs-generaal, *B.S.* 28 december 2015

— Wet van 14 december 2015 tot wijziging van artikelen 9bis en 9ter van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.* 30 december 2015

— K.B. van 16 december 2015 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van artikel 5 van de wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van het Consulair Wetboek, *B.S.* 5 januari 2016

— K.B. van 26 december 2015 tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2006 tot vastlegging van de quota van de onderzoeksrechters gespecialiseerd om kennis te nemen van de misdrijven inzake terrorisme, *B.S.* 12 januari 2016

— K.B. van 26 december 2015 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten teneinde artikel 6, § 10, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, uit te voeren, *B.S.* 5 januari 2016

— Wet van 28 januari 2016 tot wijziging van het strafrecht een de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie (Potpourri II), *B.S.* 19 februari 2016

— Arrêté royal du 2 décembre 2015 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'engagement de prise en charge visé à l'article 3 bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.* 28 décembre 2015

— Arrêté royal 6 décembre 2015 relatif aux conseillers en sécurité et en protection de la vie privée et à la plateforme de la sécurité et de la protection des données, *M.B.* 28 décembre 2015; erratum 31 décembre 2015

— Loi du 6 décembre 2015 modifiant diverses lois en ce qui concerne la dénomination “Conseil national de sécurité”, *M.B.* 17 décembre 2015

— Arrêté royal 9 décembre 2015 relatif aux tâches spécifiques des membres du collège des procureurs généraux, *M.B.* 28 décembre 2015

— Loi du 14 décembre 2015 modifiant les articles 9bis et 9ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.* 30 décembre 2015

— Arrêté royal 16 décembre 2015 fixant la date de l'entrée en vigueur de l'article 5 de la loi du 10 août 2015 portant modification du Code consulaire, *M.B.* 12 janvier 2016

— Arrêté royal du 26 décembre 2015 modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2006 fixant le quota des juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme, *M.B.* 12 janvier 2016

— Arrêté royal du 26 décembre 2015 modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité afin d'exécuter l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.* 5 janvier 2016

— Loi du 28 janvier 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice (Potpourri II), *M.B.* 19 février 2016

— Wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *B.S.* 19 februari 2016

— K.B. van 15 februari 2016 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België, *B.S.* 19 februari 2016

— K.B. van 7 maart 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 januari 2006 tot oprichting van een Federaal Comité voor de Beveiliging van het Spoorwegvervoer en houdende diverse maatregelen voor de beveiliging van het intermodaal vervoer, *B.S.* 1 april 2016

— Wet van 13 maart 2016 op het statuut van en het toezicht op de verzekerings- of herverzekeringsondernemingen, *B.S.* 23 maart 2016

— Wet van 10 april 2016 houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden over de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens met het oog op het identificeren van personen die ervan verdacht worden inbreuken te hebben begaan in het kader van het gebruik van de weg, gedaan te Brussel op 25 april 2013, *B.S.* 20 mei 2016

— K.B. van 10 april 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2005 houdende vaststelling van het kader van de aalmoezeniers en de islamconsulenten van de erkende erediensten en van de moreel consulenten van de centrale vrijzinnige raad der niet confessionele levenbeschouwing bij de strafinrichtingen, zomede tot vaststelling van hun weddeschalen, *B.S.* 19 april 2016

— Wet van 21 april 2016 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken – Geïntegreerde politie, *B.S.* 29 april 2016

— K.B. van 21 april 2016 (*B.S.* 4 mei 2016) houdende gedeeltelijke verdeling, betreffende de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016, *B.S.* 4 mei 2016

— Ministerieel besluit van 21 april 2016 tot bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen bedoeld in artikel 1/1 van de wet van 11 mei 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Organisatie van de Verenigde Naties in toepassing van de resoluties betreffende ISIS (Da'esh), Al-Qaida en daarmee verbonden personen, entiteiten of groeperingen, *B.S.* 26 april 2016

— Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.* 19 février 2016

— Arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.* 19 février 2016

— Arrêté royal du 7 mars 2016 modifiant l'arrêté royal du 26 janvier 2006 relatif à la création d'un Comité fédéral pour la Sûreté du Transport ferroviaire et portant diverses mesures pour la sûreté du transport intermodal, *M.B.* 1 avril 2016

— Loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance, *M.B.* 23 mars 2016

— Loi 10 avril 2016 portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'échange transfrontalier de données en vue de l'identification de personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions dans le cadre de l'usage de la route, fait à Bruxelles le 25 avril 2013, *M.B.* 20 mai 2016

— Arrêté royal du 10 avril 2016 modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2005 fixant le cadre des aumôniers et des conseillers islamiques appartenant à l'un des cultes reconnus ainsi que des conseillers moraux de philosophie non confessionnel du conseil central laïque auprès des établissements pénitentiaires et fixant leurs échelles de traitement, *M.B.* 19 avril 2016

— Loi du 21 avril 2016 portant des dispositions diverses Intérieur – Police intégrée, *M.B.* 29 avril 2016

— Arrêté royal du 21 avril 2016 portant répartition partielle, pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016, *M.B.* 4 mai 2016

— Arrêté ministériel du 21 avril 2016 relatif au gel des avoirs et autres moyens financiers visés par l'article 1/1 de la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies en exécution des résolutions concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, entités ou groupements qui leur sont associés, *M.B.* 26 avril 2016

— Wet van 27 april 2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, *B.S.* 9 mei 2016, (met onder andere toegang tot en de controle over gemeenschappelijke gegevensbanken, mogelijkheid huiszoeking tussen 21 en 05u s 'nachts aanhouding uit te voeren in private woning; mogelijkheid telefoontap in onderzoeken naar wapenhandel (art. 90ter Sv.) en betreffende de externe beveiliging van kernmateriaal en ander radioactief materiaal (art. 488bis tot 488quinquies SW)

— K.B. van 28 april 2016 betreffende de rechtstreekse bevraging van de Algemene Nationale Gegevensbank bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt door de aangewezen personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken, *B.S.* 12 mei 2016

— K.B. van 1 mei 2016 tot vaststelling van een nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of een terroristische aanslag, *B.S.* 18 mei 2016

— K.B. van 13 mei 2016 tot wijziging van het K.B. van 22 mei 2006 tot vastlegging van de quota van de onderzoeksrechters gespecialiseerd om kennis te nemen van misdrijven inzake terrorisme, *B.S.* 20 mei 2016, en erratum *B.S.* 24 mei 2016

— Wet van 20 mei 2016 tot wijziging van het strafwetboek met het oog op het strafbaar stellen van het zonder machtiging of toestemming binnenkomen of binnendringen in een havenfaciliteit of onroerend dan wel roerend goed binnen de grenzen van een haven, *B.S.* 2 juni 2016

— K.B. van 23 mei 2016 tot toekenning van een overplaatsingsvergoeding aan de beschermingsassistenten van de Veiligheid van de Staat die worden overgeplaatst naar de federale politie, *B.S.* 27 mei 2016

— K.B. van 23 mei 2016 tot regeling van de overplaatsing van de beschermingsassistenten van de Veiligheid van de Staat naar de federale politie, *B.S.* 30 mei 2016

— Wet van 29 mei 2016 betreffende het verzamelen en het bewaren van de gegevens in de sector van de elektronische communicatie, *B.S.* 18 juli 2016

— K.B. van 30 mei 2016 tot vaststelling van de lijst van personen en entiteiten bedoeld in artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, *B.S.* 1 juni 2016)

— Loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.* 9 mai 2016 (concernant notamment l'accès aux banques de données communes ainsi que leur contrôle, la possibilité de procéder à des perquisitions entre 21 heures et 5 heures, à des arrestations pendant la nuit au domicile et à des écoutes téléphoniques dans le cadre d'enquêtes sur un trafic d'armes (l'article 90ter du Code d'instruction criminelle) et concernant la protection physique des matières nucléaires et autres matières radioactives (articles 488bis à 488quinquies du Code pénal))

— Arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *M.B.* 12 mai 2016

— Arrêté royal du 1<sup>er</sup> mai 2016 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste, *M.B.* 18 mai 2016

— Arrêté royal du 13 mai 2016 modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2006 fixant le quota des juges d'instruction spécialisés pour instruire les infractions en matière de terrorisme, *M.B.* 20 mai 2016 et erratum, *M.B.* 24 mai 2016

— Loi du 20 mai 2016 modifiant le Code pénal en vue d'incriminer l'entrée ou l'intrusion de toute personne non habilitée ou non autorisée dans une installation portuaire ou dans un bien immobilier ou mobilier situé à l'intérieur du périmètre d'un port, *M.B.* 2 juin 2016

— Arrêté royal du 23 mai 2016 accordant une indemnité de transfert aux assistants de protection de la Sûreté de l'État transférés à la police fédérale, *M.B.* 27 mai 2016

— Arrêté royal du 23 mai 2016 organisant le transfert des assistants de protection de la Sûreté de l'État vers la police fédérale, *M.B.* 30 mai 2016

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

— Arrêté royal du 30 mai 2016 établissant la liste des personnes et entités visée aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, *M.B.* 1<sup>er</sup> juin 2016

— Wet van 31 mei 2016 tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wat de hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden betreft, *B.S.* 17 juni 2016

— K.B. van 16 juni 2016 tot wijziging van het K.B. van 03 april 2015 tot benoeming van vertegenwoordigers bij het Comité voor schadeafwikkeling bij terrorisme, *B.S.* 24 juni 2016

— Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, *B.S.* 14 juli 2016

— Wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten, *B.S.* 14 juli 2016

— Programmawet van 1 juli 2016, *B.S.* 4 juli 2016 (wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme)

— Koninklijk besluit houdende uitvoering van artikel 21 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, *B.S.* 3 augustus 2016

— K.B. van 11 juli 2016 tot wijziging van het K.B. van 20 juli 1971 betreffende de oprichting van en nationaal comité voor de veiligheid der burgerlijke luchtvaart en van plaatselijke comités voor de veiligheid der luchthavens, *B.S.* 4 augustus 2016

— K.B. van 18 juli 2016 houdende gedeeltelijke verdeling, betreffende de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 va, de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 bestemd tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe uitgaven inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme, *B.S.* 26 augustus 2016

— Wet van 21 juli 2016 tot invoering van een permanent systeem inzake fiscale en sociale regularisatie, *B.S.* 29 juli 2016

— K.B. van 21 juli 2016 houdende gedeeltelijke verdeling, betreffende de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma van 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 bestemd tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme, *B.S.* 2 augustus 2016

— Loi du 31 mai 2016 modifiant la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, *M.B.* 17 juin 2016

— Arrêté royal du 16 juin 2016 modifiant l'arrêté royal du 3 avril 2015 portant nomination des représentants auprès du Comité de règlement des sinistres en cas de terrorisme, *M.B.* 24 juin 2016

— Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, *M.B.* 14 juillet 2016

— Loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession, *M.B.* 14 juillet 2016

— Loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016, *M.B.* 4 juillet 2016 (modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme)

— Arrêté royal du 3 juillet 2016 portant exécution de l'article 21 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M.B.* 3 août 2016

— Arrêté royal du 11 juillet 2016 modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 relatif à la création d'un Comité national de sûreté de l'aviation civile et de comités locaux de sûreté d'aéroports, *M.B.* 4 août 2016

— Arrêté royal du 18 juillet 2016 portant répartition partielle, pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 et destiné à couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que les initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, *M.B.* 26 août 2016

— Loi du 21 juillet 2016 visant à instaurer un système permanent de régularisation fiscale et sociale, *M.B.* 29 juillet 2016

— Arrêté royal du 21 juillet 2016 portant répartition partielle, pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 et destiné à couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que les initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, *M.B.* 2 août 2016

— K.B. van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank FTF en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1*bis* “Het informatiebeheer” van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, *B.S.* 22 september 2016

— K.B. van 21 juli 2016 tot aanvulling van de lijst van personen en entiteiten bedoeld in artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, *B.S.* 28 juli 2016

— K.B. van 21 juli 2016 houdende gedeeltelijke verdeling, betreffende de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenvergroting voor het begrotingsjaar 2016 bestemd tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme, *B.S.* 2 augustus 2016

— Wet van 3 augustus 2016 houdende diverse bepalingen ter bestrijding van terrorisme (III), *B.S.* 11 augustus 2016, met inwerkingtreding op 21 augustus 2016 (aanzetting tot terroristische misdrijven art. 140*bis*; werving met het oog op terrorisme art. 140*ter*; versoepeling voorlopige hechtenis)<sup>2</sup>. Deze wet vergemakkelijkt de bewijsvoering.

— K.B. van 30 augustus 2016 tot vaststelling van de wijze waarop verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen van precursoren voor explosieven worden gemeld, *B.S.* 9 september 2016 (gewijzigd bij het K.B. van 7 december 2016)

— Wet van 1 september 2016 tot wijziging van artikel 127 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 16/2 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, *B.S.* 7 december 2016

— K.B. van 26 september 2016 houdende gedeeltelijke verdeling, betreffende de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 bestemd

— Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune FTF 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, *M.B.* 22 septembre 2016

— Arrêté royal du 21 juillet 2016 complétant la liste des personnes et entités visée aux articles 3 et 5 de l’arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l’encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, *M.B.* 28 juillet 2016

— Arrêté royal du 21 juillet 2016 portant répartition partielle, pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l’année budgétaire 2016 et destiné à couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que les initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, *M.B.* 2 août 2016

— Loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), *M.B.* 11 août 2016, entrée en vigueur le 21 août 2016 (incitation à la commission d’infractions terroristes art. 140*bis*; recrutement à des fins terroristes art. 140*ter*; assouplissement de la détention préventive)<sup>2</sup>. Cette loi simplifie l’administration de la preuve.

— Arrêté royal du 30 août 2016 fixant les modalités de signalement des transactions suspectes, disparitions et vols de précurseurs d’explosifs, *M.B.* 9 septembre 2016 (modifié par l’arrêté royal du 7 décembre 2016)

— Loi du 1<sup>er</sup> septembre 2016 portant modification de l’article 127 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l’article 16/2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, *M.B.* 7 décembre 2016

— Arrêté royal du 26 septembre 2016 portant répartition partielle, pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l’année budgétaire 2016 et destiné à

<sup>2</sup> Art. 140*bis* Swb: ook aanzetten tot de verplaatsing naar het buitenland voor terroristische doeleinden wordt strafbaar. Art. 140*ter* Swb: werving met het oog op terrorisme wordt verruimd met reizen naar het buitenland. Voorlopige hechtenis: criteria voor de voorlopige hechtenis ten aanzien van personen die worden vervolgd voor bepaalde terrorisme misdrijven worden versoepeld. Rechtsmacht: iedereen die zich buiten Belgisch grondgebied schuldig maakt aan een terroristisch misdrijven kan vervolgd worden.

<sup>2</sup> Art. 140*bis* du Code pénal: l’incitation à effectuer un déplacement à l’étranger à des fins terroristes est également incriminée. Art. 140*ter* du Code pénal: le recrutement en vue de commettre des actes terroriste est étendu aux voyages à l’étranger. Détention préventive: les critères de la détention préventive des personnes poursuivies pour certaines infractions terroristes sont assouplis. Juridiction: quiconque se rend coupable d’infractions terroristes en dehors du territoire belge peut être poursuivi

tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme, *B.S.* 13 oktober 2016

— K.B. van 28 september 2016 houdende bepaalde overgangsmaatregelen in het raam van de optimalisatie van de federale politie (SICAD), *B.S.* 7 oktober 2016

— K.B. van 28 september 2016 betreffende de bewapening van de agenten van politie, *B.S.* 4 oktober 2016

— *M.B.* van 28 september 2016 betreffende de opleiding van de agenten van politie inzake geweldsbeheersing, *B.S.* 4 oktober 2016

— *M.B.* van 28 september 2016 betreffende de opleiding tot bewapening van de agenten van politie, *B.S.* 4 oktober 2016

— Wet van 21 november 2016 betreffende bepaalde rechten van personen die worden verhoord, *B.S.* 24 november 2016

— K.B. van 27 november 2016 betreffende de identificatie van de eindgebruiker van mobiele openbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart, *B.S.* 7 december 2016

— K.B. van 5 december 2016 tot wijziging van de lijst van personen en entiteiten bedoeld in artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, *B.S.* 9 december 2016

— Wet van 14 december 2016 tot wijziging van het strafwetboek wat betreft de bestrafing van terrorisme, *B.S.* 22 december 2016

— K.B. van 14 december 2016 houdende gedeeltelijke verdeling betreffende de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 bestemd tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven inzake de strijd tegen terrorisme en radicalisme, *B.S.* 9 januari 2017

— K.B. van 20 december 2016 houdende gedeeltelijke verdeling, betreffende de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 bestemd

couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que les initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, *M.B.* 13 octobre 2016

— Arrêté royal du 28 septembre 2016 portant certaines mesures transitoires dans le cadre de l'optimisation de la police fédérale (SICAD), *M.B.* 7 octobre 2016

— Arrêté royal du 28 septembre 2016 relatif à l'armement des agents de police, *M.B.* 4 octobre 2016

— Arrêté ministériel du 28 septembre 2016 relatif à la formation des agents de police en maîtrise de la violence, *M.B.* 4 octobre 2016

— Arrêté ministériel du 28 septembre 2016 relatif à la formation en armement des agents de police, *M.B.* 4 octobre 2016

— Loi du 21 novembre 2016 relative à certains droits des personnes soumises à un interrogatoire, *M.B.* 24 novembre 2016

— Arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques publics mobiles fournis sur la base d'une carte prépayée, *M.B.* 7 décembre 2016

— Arrêté royal du 5 décembre 2016 modifiant la liste des personnes et entités visée aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, *M.B.* 9 décembre 2016

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

— Arrêté royal du 14 décembre 2016 portant répartition partielle, pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 et destiné à couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que les initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, *M.B.* 9 janvier 2017

— Arrêté royal du 20 décembre 2016 portant répartition partielle, pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 et destiné à



tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme, *B.S.* 12 januari 2017

— K.B. van 20 december 2016 houdende gedeeltelijke verdeling van het provisioneel krediet ingeschreven op het programma 14-53-5 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 en bestemd voor de looncompensatie en de terugbetaling van vergoedingen en van kosten verbonden aan de ontplooiing en het functioneren van leden van de Federale Politie, van vertegenwoordigers van de Magistratuur en van personeelsleden van Justitie, van Buitenlandse Zaken, van Financiën, van militairen en andere overheidsdiensten belast met zendingen in het buitenland, *B.S.* 12 januari 2017

— Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, *B.S.* 25 januari 2017

— K.B. van 25 december 2016 houdende bepaalde uitzonderlijke sociale begeleidingsmaatregelen toepasbaar op de personeelsleden van de federale politie die direct betrokken zijn bij de optimalisatie van de federale politie, *B.S.* 5 januari 2017

— K.B. van 16 januari 2017 tot vaststelling van het derde beheerscontract van A.S.T.R.I.D., *B.S.* 25 januari 2017

— K.B. van 27 januari 2017 tot aanwijzing van de politiedienst bedoeld in artikel 89ter van het Wetboek van stafvordering, *B.S.* 1 februari 2017

— K.B. van 6 maart 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 mei 2016 tot regeling van de overplaatsing van de beschermingsassistenten van de Veiligheid van de Staat naar de federale politie, *B.S.* 9 maart 2017

— K.B. van 9 maart 2017 houdende gelijkstelling van de dagen van arbeidsonderbreking ingevolge tijdelijke werkloosheid wegens overmacht ten gevolge van de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in het stelsel der jaarlijkse vakantie van de werknemers, *B.S.* 24 maart 2017

— K.B. van 7 april 2017 houdende gedeeltelijke verdeling, betreffende de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017 bestemd tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven

couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que les initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, *M.B.* 12 janvier 2017

— Arrêté royal du 20 décembre 2016 portant répartition partielle du crédit provisionnel inscrit au programme 14-53-5 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 et destinés à la compensation salariale et au remboursement aux départements d'origine des indemnités et des coûts afférents au déploiement et au fonctionnement de membres de la Police Fédérale, de représentants de la Magistrature et de membres du personnel de la Justice, des Affaires Etrangères, des Finances, de militaires et d'autres instances publiques chargés de missions à l'étranger, *M.B.* 12 janvier 2017

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

— Arrêté royal du 25 décembre 2016 portant certaines mesures exceptionnelles d'accompagnement social applicables aux membres du personnel de la police fédérale directement concernés par l'optimisation de la police fédérale, *M.B.* 5 janvier 2017

— Arrêté royal du 16 janvier 2017 établissant le troisième contrat de gestion d'A.S.T.R.I.D., *M.B.* 25 janvier 2017

— Arrêté royal 27 janvier 2017 portant désignation du service de police visé à l'article 89ter du Code d'instruction criminelle., *M.B.* 1<sup>er</sup> février 2017

— Arrêté royal du 6 mars 2017 modifiant l'arrêté royal du 23 mai 2016 organisant le transfert des assistants de protection de la Sûreté de l'État vers la police fédérale, *M.B.* 9 mars 2017

— Arrêté royal du 9 mars 2017 visant à assimiler les journées d'interruption de travail résultant du chômage temporaire pour cause de force majeure suite aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans le régime des vacances annuelles des travailleurs salariés, *M.B.* 24 mars 2017

— Arrêté royal du 7 avril 2017 portant répartition partielle, pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017 et destiné à couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que des initiatives nouvelles en matière

inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme, *B.S.* 13 maart 2017

### C. Overzicht van de beslissingen van de federale overheden en omzendbrieven

— Gezamenlijke omzendbrief COL 2/2000 van 18 februari 2000 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal betreffende de internationale politiesamenwerking met een gerechtelijke finaliteit (opgeheven door de COL 1/2016)

— Richtlijn van de ministers van Binnenlandse zaken en Justitie van 29 december 2000 met betrekking tot de organisatie en werking van de coördinatie -en steundienst en van de gedeconcentreerde gerechtelijke diensten van de federale politie

— Vertrouwelijke omzendbrief COL 4/2001 van 6 maart 2001 betreffende de arbitrageprocedure bij onvoldoende gespecialiseerde personele en materiële middelen van de politiediensten in de strijd tegen de zware en georganiseerde criminaliteit

— Omzendbrief nr. COL 2/2002 van 7 maart 2002 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 7 maart 2002 (vervangende ministerieel richtlijn van 16 maart 1999): Ministeriële richtlijn tot regeling van de taakverdeling, de samenwerking, de coördinatie en de integratie tussen de lokale en de federale politie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie (in werking getreden op 1 maart 2002)

— Gemeenschappelijke omzendbrief van 16 mei 2002 van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal betreffende het federaal parket, *B.S.* 25 mei 2002

— Omzendbrief nr. COL 5/2002 van 29 mei 2002 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 29 mei 2002. Gemeenschappelijk omzendbrief van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal betreffende het federaal parket (*B.S.* 25 mei 2002) (in werking getreden op 25 mei 2002) (addendum COL 9/2009)

— Gemeenschappelijk richtlijn MFO-3 van 14 juni 2002 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie en omzendbrief COL 14/2004 van het College van procureurs-generaal

— Omzendbrief nr. COL 8/2002 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 24 juni 2002 betreffende de informatie-uitwisseling in het kader van de uitoefening van de strafvordering door

de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, *M.B.* 13 avril 2017

### C. Aperçu global des décisions des autorités fédérales et des circulaires pertinentes

— Circulaire commune n° COL 2/2000 du 18 février 2000 du ministre de la Justice et du Collège des Procureurs généraux concernant la coopération policière internationale à finalité judiciaire

— Directive des ministres de l'Intérieur et de la Justice du 29 décembre 2000 concernant l'organisation et le fonctionnement des services de coordination et d'appui et des services judiciaires déconcentrés de la police fédérale

— Circulaire confidentielle COL 4/2001 du 6 mars 2001 concernant la procédure d'arbitrage en cas de moyens spécialisés insuffisants en personnel et en matériel des services de police dans la lutte contre la criminalité grave et organisée.

— Circulaire n° COL 2/2002 du 7 mars 2002 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 7 mars 2002. Directive ministérielle organisant la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002)

— Circulaire commune du 16 mai 2002 du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative au parquet fédéral, *M.B.* 25 mai 2002

— Circulaire n° COL 5/2002 du 29 mai 2002 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel. Circulaire commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative au parquet fédéral, *M.B.* 25 mai 2002 (entrée en vigueur le 25 mai 2002) (addendum COL 9/2009)

— Directive commune MFO-3 du 14 juin 2002 des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative et circulaire COL 14/2004 du Collège des procureurs généraux

— Circulaire n° COL 8/2002 du collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 24 juin 2002 relative à l'échange d'informations dans le cadre de l'exercice de l'action publique par le parquet fédéral

het federaal parket tussen, enerzijds, de procureurs des Konings, de arbeidsauditeurs en de procureurs-generaal en, anderzijds de federale procureur (in werking getreden op 24 juni 2002)

— Omzendbrief nr. COL 9/2002 van 26 juni 2002 van het College van Procureurs-generaal. Ministeriële richtlijn omtrent de opsporing van vermiste personen

— Gemeenschappelijke en dwingende richtlijn MFO 6 van 9 januari 2003 van de ministers van Justitie en Binnenlandse zaken betreffende de werking en organisatie van de arrondissementale informatiekruispunten (AIK) (B.S. 19 februari 2003)

— Omzendbrief CP1 van 27 mei 2003 betreffende Community policing, definitie van de Belgische interpretatie van toepassing op de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 9 juli 2003

— Ministeriële richtlijn MFO-2bis van 8 september 2003 betreffende het personeel capaciteitsbeheer en het verlenen van versterking door de lokale politie bij opdrachten van de bestuurlijke politie – Interpretatie-, B.S. 10 oktober 2003

— Omzendbrief van COL6/2004 van 1 maart 2004 van het College van Procureurs-generaal betreffende de bescherming van bedreigde personaliteiten, overheidsfunctionarissen en prive-personen

— Omzendbrief van 9 juli 2004 van de minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot het overmaken aan de FOD Buitenlandse Zaken van de nodige informatie betreffende de afgifte van paspoorten

— Ministeriële omzendbrief (vertrouwelijk) van 23 augustus 2004 betreffende het gebruik van fondsen

— Ministeriële omzendbrief PLP 37 van 20 december 2004 betreffende de samenwerking en het uitwisselen van inlichtingen met betrekking tot het fenomeen terrorisme en extremisme, B.S. 25 januari 2005 (werd vervangen door GPI 78L)

— Samenwerkingsprotocol tussen de Veiligheid van de Staat (VSSE) en de Militaire Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV), januari 2005

— Actieplan radicalisme, door de het Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid van 25 maart 2005 goedgekeurd

— Vertrouwelijke omzendbrief nr. COL 9/2005 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven

entre, d'une part, les procureurs du Roi, les auditeurs du travail et les procureurs généraux et, d'autre part, le procureur fédéral (entrée en vigueur le 24 juin 2002)

— Circulaire n° COL 9/2002 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel du 26 juin 2002 Directive ministérielle relative à la recherche des personnes disparues.

— Directive commune et contraignante MFO 6 des ministres de la Justice et de l'Intérieur du 9 janvier 2003 relative au fonctionnement et à l'organisation des carrefours d'informations de l'arrondissement (CIA).

— Circulaire CP 1 du 27 mai 2003 concernant la définition de l'interprétation du Community policing applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B. 9 juillet 2003

— Directive ministérielle MFO-2bis du 8 septembre 2003 relative à la gestion de la capacité en personnel et à l'octroi de renfort par la police locale lors des missions de police administrative, M.B. 10 octobre 2003.

— Circulaire COL 06/2004 du Collège des procureurs généraux du 1<sup>er</sup> mars 2004 concernant la Protection des personnalités et des fonctionnaires d'État et des personnes privées menacées.

— Circulaire du 9 juillet 2004 du ministre des Affaires étrangères relative à la communication au SPF Affaires étrangères des informations nécessaires concernant la délivrance de passeports

— Circulaire ministérielle (confidentielle) du 23 août 2004 concernant l'utilisation de fonds.

— Circulaire ministérielle PLP 37 du 20 décembre 2004 relative à la coopération et l'échange d'informations au sujet des phénomènes du terrorisme et de l'extrémisme, M.B. 25 janvier 2005 (remplacée par la GPI 78L)

— Protocole de coopération entre la Sûreté de l'État (VSSE) et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) de l'armée, janvier 2005

— Plan d'action "Radicalisme", approuvé le 25 mars 2005 par le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité

— Circulaire confidentielle COL 9/2005 du collège des procureurs généraux près les cours d'appel.

van beroep. Gemeenschappelijke omzendbrief van 15 juli 2005 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep betreffende de gerechtelijke aanpak inzake terrorisme (in werking getreden op 15 juli 2005) en zijn addenda:

- Vertrouwelijke omzendbrief nr. COL 18/2006 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep. Gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal betreffende de gerechtelijke aanpak inzake terrorisme. Addendum *m.b.t.* de gespecialiseerde onderzoeksrechters (in werking getreden op 16 oktober 2006).

- Vertrouwelijke omzendbrief nr. COL 2/2007 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep. Gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal betreffende het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (in werking getreden op 18 januari 2007)

- Omzendbrief nr. 9/2012 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst – samenwerking tussen de veiligheid van de staat/algemene dienst inlichting en veiligheid van de krijgsmacht en de gerechtelijke overheden, van 21 juni 2012

- Gemeenschappelijke omzendbrief nr. COL 11/2013 van de minister van justitie, van de minister van binnenlandse zaken en het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de uitvoering van straffen en maatregelen – Informatie-uitwisseling met betrekking tot:— de opvolging van personen in vrijheid mits naleving van voorwaarden,— de procedure voor de opsporing van veroordeeld of geïnterneerde personen die voortvluchtig of ontsnapt zijn, van 7 juni 2013

- Vertrouwelijke omzendbrief nr. COL 12/2013 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep. Gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal betreffende terroristische misdrijven. Addendum over terroristische misdrijven, openbare aanzetting tot het plegen van een terroristisch misdrijf, de rekrutering voor terrorisme en de terrorisme opleiding (in werking getreden op 20 juni 2013)

- Vertrouwelijke omzendbrief nr. COL 20/2013 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep. Addendum aan de gemeenschappelijke omzendbrief COL 9/2005 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal betreffende de

Circulaire commune de la ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 15 juillet 2005 relative à l'approche judiciaire en matière de terrorisme (entrée en vigueur le 15 juillet 2005) et ses addenda:

- Circulaire confidentielle COL 18/2006 du collège des procureurs généraux près les cours d'appel. Circulaire commune de la ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux relative à l'approche judiciaire en matière de terrorisme. Addendum concernant les juges d'instruction spécialisés (entrée en vigueur le 16 octobre 2006)

- Circulaire confidentielle COL 2/2007 du collège des procureurs généraux près les cours d'appel. Circulaire commune de la ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux concernant l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (entrée en vigueur le 18 janvier 2007)

- Circulaire confidentielle n° COL 9/2012 du Collège des Procureurs généraux près les cours d'appel du 21 juin 2012 relative à la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité – collaboration entre la Sûreté de l'État/ le Service Général du Renseignement et de la Sécurité des forces armées et les autorités judiciaires (entrée en vigueur le 21/06/2012)

- Circulaire confidentielle n° COL 11/2013 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 7 juin 2013 relative à l'exécution des peines et mesures – échange d'informations concernant: – le suivi des personnes en liberté moyennant le respect de conditions, – la procédure de recherche des personnes condamnées ou internées en fuite ou évadées (entrée en vigueur le 7 juin 2013)

- Circulaire confidentielle COL 12/2013 du collège des procureurs généraux près les cours d'appel. Circulaire commune de la ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux concernant les infractions terroristes. Addendum concernant les infractions terroristes, l'incitation publique à commettre une infraction terroriste, le recrutement à des fins de terrorisme et la formation au terrorisme (entrée en vigueur le 20 juin 2013)

- Circulaire confidentielle COL 20/2013 du collège des procureurs généraux près les cours d'appel. Addendum à la circulaire commune COL 9/2005 de la ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux relative à l'approche judiciaire en matière de

gerechtelijke aanpak inzake terrorisme (hoofdstuk 22, punt 122) (in werking getreden op 19 december 2013)

- Vertrouwelijke omzendbrief nr. COL 14/2016 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de aanpak van een terroristische gijzeling of een terroristische aanslag (in werking getreden op 2 juni 2016)

- Het (niet gepubliceerd) overkoepelend Plan Radicalisering 2006 (door het Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid in 2006 goedgekeurd, inclusief mechanismen voor informatiedeling en -uitwisseling)

- Omzendbrief (strikt vertrouwelijk) COL 12/2006 van het College van procureurs-generaal betreffende gijzelneming

- Omzendbrief COL 13/2006 van het College van procureurs-generaal betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden

- Omzendbrief nr. COL 6/2007 van 27 maart 2007 van het College van Procureurs-generaal over de Strafvueroeringsrechtbanken

- Ministeriële richtlijn MFO-2 van 29 mei 2007 betreffende het solidariteitsmechanisme tussen de politiezones inzake versterkingen voor opdrachten van bestuurlijke politie, *B.S.* 4 juli 2007

- Omzendbrief COL 12/2010 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 18 mei 2010 inzake de strijd tegen de gerechtelijke achterstand, de beheersing en bewaking van het gerechtelijk onderzoek en de doorlooptijden (in werking getreden op 15/09/2010)

- COPPRA project (*Community Policing Preventing Radicalisation and Terrorism*), 2010

- Het actieplan radicalisering, OCAM, 2 augustus 2010

- Actieplan ter preventie van radicalisme en terrorisme, Binnenlandse Zaken, 2013

- Federaal Regeerakkoord van 9 oktober 2014<sup>3</sup>

- Federale regeringsverklaring<sup>4</sup>

- Beleidsverklaring Justitie<sup>5</sup> (17 november 2014)

<sup>3</sup> DOC 54 0020/001, blz. 157-161.

<sup>4</sup> DOC 54 0020/001, blz. 10-11.

<sup>5</sup> DOC 54 0020/018, blz. 25-27.

terrorisme (chapitre 22, point 122) (entrée en vigueur le 19 décembre 2013)

- Circulaire confidentielle COL 14/2016 du collège des procureurs généraux près les cours d'appel relative à l'approche d'une prise d'otages terroriste ou d'un attentat terroriste (entrée en vigueur le 2 juin 2016)

- Le Plan d'ensemble contre la Radicalisation 2006 (non publié) (approuvé en 2006 par le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, en ce compris des mécanismes de partage et d'échange d'informations)

- Circulaire (strictement confidentielle) COL 12/2006 du Collège des procureurs généraux du 3 avril 2006 concernant la prise d'otages

- Circulaire COL 13/2006 du Collège des procureurs généraux concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête

- Circulaire COL 6/2007 du 27 mars 2007 du Collège des procureurs-généraux sur les tribunaux d'application des peines

- Directive ministérielle MFO-2 du 29 mai 2007 relative au mécanisme de solidarité entre zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative, *M.B.* 4 juillet 2007

- Circulaire COL 12/2010 du Collège des Procureurs généraux près les cours d'appel du 18 mai 2010 relative à la lutte contre l'arriéré judiciaire et à la gestion et au contrôle de l'instruction judiciaire et des délais de traitement (entrée en vigueur le 15/09/2010)

- Projet COPPRA (*Community Policing Preventing Radicalisation and Terrorism*), 2010

- Le plan d'action radicalisme, OCAM, 2 août 2010

- Plan d'action de prévention du radicalisme et du terrorisme, Intérieur, 2013

- Accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014<sup>3</sup>

- Déclaration du gouvernement fédéral<sup>4</sup>

- Exposé d'orientation politique Justice<sup>5</sup> (17 novembre 2014)

<sup>3</sup> DOC 54 0020/001, p. 157-161.

<sup>4</sup> DOC 54 0020/001, p. 10-11.

<sup>5</sup> DOC 54 0020/018, p. 25-27.

- Beleidsverklaring Binnenlandse zaken<sup>6</sup>
- Algemene beleidsnota Veiligheid en Binnenlandse Zaken<sup>7</sup>
- Algemene beleidsnota Justitie<sup>8</sup>
- Vertrouwelijke omzendbrief nr. COL 11/2013 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 7 juni 2013 betreffende de uitvoering van straffen en maatregelen – Informatie-uitwisseling met betrekking tot:
  - de opvolging van personen in vrijheid mits naleving van voorwaarden, – de procedure voor de opsporing van de veroordeelde of geïnterneerde personen die voortvluchtig of ontsnapt zijn (in werking getreden op 7 juni 2013)
- Vertrouwelijke omzendbrief nr. COL 12/2013 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 20 juni 2013 betreffende terroristische misdrijven (in werking getreden op 20 juni 2013)
- Ministeriële omzendbrief GPI 78L van 31 januari 2014 betreffende informatieverwerking ten voordele van de geïntegreerde aanpak van terrorisme en gewelddadige radicalisering door de politie, *B.S.* van 17 februari 2014
- Omzendbrief van 25 september 2014 betreffende het informatiebeheer en de maatregelen voor de opvolging van FTF die in België verblijven; werd opgeheven (zie omzendbrief van 21 augustus 2015)
- Protocolakkoord van 13 januari 2015 tussen de minister van Defensie en de minister van Justitie betreffende de oprichting van een interdepartementaal instituut voor de beroepsvorming van de agenten van de VSSE en ADIV (Belgian Intelligence Academy)
- Twaalf maatregelen tegen radicalisme en terrorisme (Federale Regering) van 16 januari 2015
- Actieplan van 11 maart 2015 van de minister van Justitie betreffende de aanpak van radicalisering in de gevangnissen
- Justitieplan van 18 maart 2015
- Omzendbrief nr. COL 9/2015 van het College van Procureurs-generaal van 9 juli 2015 over de

- Exposé d'orientation politique Intérieur<sup>6</sup>
- Note de politique générale Sécurité et Intérieur<sup>7</sup>
- Note de politique générale Justice<sup>8</sup>
- Circulaire COL 11/2013 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 7 juin 2013 concernant l'exécution de peines et mesures – Echange d'informations concernant:
  - Le suivi des personnes en liberté moyennant le respect de conditions – la procédure de recherche des personnes condamnées ou internées en fuite ou évadées (entrée en vigueur le 7 juin 2013)
- Circulaire confidentielle n° COL 12/2013 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 20 juin 2013 relative aux infractions terroristes (entrée en vigueur le 20 juin 2013)
- Circulaire ministérielle GPI 78L relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police, *M.B.* 17 février 2014
- Circulaire du 25 septembre 2014 relative à la gestion de l'information et aux mesures de suivi concernant les "*foreign fighters*" qui séjournent en Belgique, a été abrogée (cf. circulaire du 21 août 2015)
- Protocole d'accord du 13 janvier 2015 entre le ministre de la Défense et le ministre de la Justice concernant la création d'un institut interdépartemental pour la formation des agents de la VSSE et du SGRS (Belgian Intelligence Academy)
- Douze mesures de lutte contre le radicalisme et le terrorisme (gouvernement fédéral) du 16 janvier 2015
- Plan d'action du 14 mars 2015 relatif à la lutte contre la radicalisation dans les prisons
- Plan Justice du 18 mars 2015
- Circulaire confidentielle n° COL 9/2015 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du

<sup>6</sup> DOC 54 0025/001, blz. 10-15.

<sup>7</sup> DOC 54 0588/016.

<sup>8</sup> DOC 54 0588/029.

<sup>6</sup> DOC 54 0020/25, p. 10-15.

<sup>7</sup> DOC 54 0588/016.

<sup>8</sup> DOC 54 0588/029.

signalering – Nationale signaleringen in het kader van de Salduz-wetgeving

— Vertrouwelijke omzendbrief nr. COL 10/2015 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 9 juli 2015 over de gerechtelijke aanpak inzake de *foreign terrorist fighters* (in werking getreden op 9 juli 2015)

— Omzendbrief van 21 augustus 2015 van de minister van Binnenlandse zaken en van de minister van Justitie betreffende de informatieuitwisseling rond en de opvolging van de *foreign terrorist fighters* afkomstig uit België (in uitvoering op 1 september 2015)

— Ministeriële omzendbrief OOP 43 van 3 september 2015 betreffende de versterkte controle op basis van de artikelen 28 en 34 van de wet op het politieambt, *B.S.* 10 september 2015, en Ministeriële omzendbrief OOP 44 van 23 oktober 2015 betreffende de versterkte controle op basis van artikel 34 van de wet op het politieambt, *B.S.* 3 november 2015 (dit naar aanleiding van de vrijdeld aanslag in augustus 2015 op de Thalys)

— Omzendbrief van 7 september 2015 ter uitvoering van artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake de specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme (de zogenaamde omzendbrief “bevrozing van tegoeden”)

— Algemene beleidsnota federale politie en geïntegreerde werking Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Doc. 54 1428/004 van 4 november 2015

— Algemene beleidsnota Justitie<sup>9</sup>

— Omzendbrief n° ET/SE-2bis van 26 november 2015 betreffende de reglementering inzake het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteiten voor gevangenisstraffen waarvan het totaal in uitvoering zijnde gevangenisstraffen drie jaar niet overschrijdt

— Omzendbrief van 2 december 2015 tot opheffing van de omzendbrief van 9 september 1998 betreffende de verbintenis tot tenlasteneming zoals geregeld in artikel 3bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.* 28 december 2015

<sup>9</sup> DOC 54 1428/008 .

9 juillet 2015 Signalement – Signalements nationaux dans le cadre de la législation Salduz

— Circulaire confidentielle n° COL 10/2015 du Collège des procureurs généraux près les cours d’appel du 9 juillet 2015 relative à l’approche judiciaire concernant les *foreign terrorist fighters* (entrée en vigueur le 9 juillet 2015)

— Circulaire du 21 août 2015 des ministres de l’Intérieur et de la Justice relative à l’échange d’informations et au suivi des *foreign terrorist fighters* provenant de Belgique (en exécution le 1<sup>er</sup> septembre 2015)

— Circulaires ministérielles OOP 43 relative au contrôle renforcé sur la base des articles 28 et 34 de la loi sur la fonction de police, *M.B.* 10 septembre 2015, et OOP44 relative au contrôle renforcé sur la base de l’article 34 de la loi sur la fonction de police, *M.B.* 3 novembre 2015 (à la suite de l’attentat déjoué dans le Thalys, en août 2015)

— Circulaire du 7 septembre 2015 de mise en œuvre des articles 3 et 5 de l’arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l’encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (circulaire “gel des avoirs”)

— Note de politique générale Police fédérale et fonctionnement intégré Sécurité et Intérieur, Doc. 54 1428/004 du 4 novembre 2015

— Note de politique générale Justice<sup>9</sup>

— Circulaire ET/SE-2bis du 26 novembre 2015 relative à la réglementation de la surveillance électronique en tant que modalité d’exécution de la peine d’emprisonnement lorsque l’ensemble des peines en exécution n’excède pas trois ans d’emprisonnement

— Circulaire du 2 décembre 2015 abrogeant la circulaire du 9 septembre 1998 relative à l’engagement de prise en charge visé à l’article 3bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, *M.B.* 28 décembre 2015

<sup>9</sup> DOC 54 1428/008 .

— Actieplan radicalisme (goedgekeurd door de Nationale Veiligheidsraad) van 14 december 2015

— Omzendbrief COL 1/2016 van 18 januari 2016 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep, Gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal, i.v.m. Internationale politiesamenwerking met gerechtelijke finaliteit, ter vervanging van de COL 2/2000 die werd opgeheven.

— Samenwerkingsprotocol van 22 april 2016 van Justitie met Defensie en Sociale Zaken voor de oprichting van een uniek loket voor de slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016

— Comité voor schadeafwikkeling bij terrorisme – Beslissing d.d. 28 april 2016 van het Comité, bedoeld in artikel 5 van de wet van 1 april 2007 betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme, betreffende de erkenning van de aanslagen van 22 maart 2016 op de luchthaven te Zaventem en in het metrostation Maalbeek als terrorisme, *B.S.* 19 mei 2016

— Omzendbrief van 29 april 2016 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie betreffende het overmaken van informatie aan de FOD Buitenlandse Zaken met het oog op de toepassing van de regels inzake de weigering van afgifte en de intrekking van reisdocumenten

— Ministeriële omzendbrief 1817*bis* van 29 april 2016 betreffende de voorlopige invrijheidsstelling van veroordeelden die een of meer vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt

— Actieplan tegen radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme in de kanaalzone (“Kanaalplan”) van 29 april 2016

— Koninklijk besluit van 1 mei 2016 tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag, *B.S.* 18 mei 2016

— Codex deontologie voor advocaten, Deel I, Essentiële plichten van de advocaat, Hoofdstuk I.1

— Omzendbrief nr. COL 11/2016 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 26 mei 2016 betreffende de weigering van afgifte, intrekking en ongeldigverklaring van identiteitskaarten van Belgen die het voorwerp uitmaken van strafdossiers (in werking getreden op 26 mei 2016)

— Plan d’action radicalisme (approuvé par le Conseil national de sécurité) du 14 décembre 2015

— Circulaire OL 1/2016 du 18 janvier 2016 du Collège des procureurs généraux – Circulaire commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux – Coopération policière internationale à finalité judiciaire (remplace et abroge la COL 2/2000)

— Protocole de coopération du 22 avril 2016 de la Justice avec la Défense et les Affaires sociales pour création d’un guichet unique pour les victimes des attentats du 22 mars

— Comité de règlement des sinistres en cas de terrorisme, décision du 28 avril 2016 du Comité visé à l’article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> avril 2007 relative à l’assurance contre les dommages causés par le terrorisme, *M.B.* 19 mai 2016

— Circulaire du 29 avril 2016 du ministre de la Justice, du ministre de l’Intérieur, du ministre des Affaires étrangères et du ministre de la Défense relative à la transmission d’informations au SPF Affaires étrangères en vue de l’application des règles relatives au refus de délivrance et au retrait des documents de voyage

— Circulaire ministérielle 1817*bis* du 29 avril 2016 concernant la mise en liberté provisoire de condamnés qui subissent une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie exécutoire s’élève à trois ans ou moins

— Plan d’action contre la radicalisation, l’extrémisme violent et le terrorisme dans la zone du canal (Plan canal)

— Arrêté royal du 1<sup>er</sup> mai 2016 portant fixation du plan d’urgence national relatif à l’approche d’une prise d’otage terroriste ou d’un attentat terroriste, *M.B.* 18 mai 2016

— *Codex deontologie voor advocaten*, I<sup>re</sup> partie, *Essentiële plichten van de advocaat*, Chapitre I.1

— Circulaire n° COL 11/2016 du 26 mai 2016 du Collège des procureurs généraux près les cours d’appel relative au refus de délivrance, au retrait et à l’invalidation de cartes d’identité de Belges qui font l’objet de dossiers répressifs (entrée en vigueur le 26 mai 2016)



— Omzendbrief nr. COL 12/2016 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 26 mei 2016 betreffende de weigering van afgifte en intrekking van reisdocumenten (paspoorten) van personen die het voorwerp uitmaken van strafdossiers (in werking getreden op 26 mei 2016)

— Omzendbrief nr. COL 13/2016 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 26 mei 2016 betreffende de administratieve bevrozing van tegoeden en economische middelen van personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme – nationale en internationale lijsten (in werking getreden op 26 mei 2016)

— Protocolakkoord van 30 mei 2016 tussen de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse zaken houdende regeling van de overheveling van de middelen van de VSSE, toegewezen voor het uitoefenen van persoonsbescherming in het kader van de overheveling van deze opdrachten naar de algemene bestuurlijke politie van de federale politie

— Kadernota integrale veiligheid (2016-2019)

— Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld (2015) en National Veiligheidsplan (2016-2019)

— Omzendbrief van 18 juli 2016 van de ministers van Veiligheid en Binnenlandse zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie, Defensie en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie betreffende informatie-uitwisseling rond en de opvolging van de haatpredikers

— Richtlijn NVR van 30 september 2016 internationale relaties inlichtingen diensten

— Precisering van 5 december 2016 van de informatiestromen met betrekking tot de opvolging door de justitiehuisen van bepaalde personen die worden beschouwd als zijnde geradicaliseerd, zelf als zijnde betrokken bij terrorisme of verdacht van betrokkenheid bij terrorisme

### **Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers**

Oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in de luchthaven Brussel-Nationaal en het metrostation van Maalbeek en de aanpak van de strijd tegen het radicalisme en de terroristische dreiging, 11 april 2016

— Circulaire n° COL 12/2016 du 26 mai 2016 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel relative au refus de délivrance et au retrait de documents de voyage (passeports) de personnes faisant l'objet de dossiers pénaux (entrée en vigueur le 26 mai 2016)

— Circulaire n° COL 13/2016 du 26 mai 2016 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel relative au gel administratif des fonds et des ressources économiques de personnes et d'entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme – listes nationales et internationales (entrée en vigueur le 26 mai 2016)

— Protocole d'accord du 30 mai 2016 entre le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur réglant le transfert des moyens de la VSSE, attribués pour l'exercice de la protection des personnes dans le cadre du transfert de ces missions à la direction générale police administrative de la police fédérale.

— Note-cadre de sécurité intégrale (2016)

— Image policière nationale de sécurité (2015) et Plan national de sécurité (2016-2019)

— Circulaire du 18 juillet 2016 des ministres de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice, de la Défense, et du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration concernant l'échange d'informations et le suivi des prêcheurs de haine

— Directive CNS du 30 septembre 2016 relative aux relations internationales des services de renseignement

— Précision du 5 décembre 2016 des flux d'information concernant le suivi par les maisons de justice de certaines personnes considérées comme radicalisées ou suspectées d'avoir un lien avec le terrorisme

### **Chambre des représentants de Belgique**

Création d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, 11 avril 2016

## Senaat

Oprichting van de bijzondere commissie “radicalisering” met als opdracht “de initiatieven van de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake preventie van gewelddadige radicalisering en de aanpak van het veiligheidsrisico dat ermee gepaard gaat, te inventariseren en te onderzoeken.”.

### D. Overzicht van de door de gewesten en de gemeenschappen genomen maatregelen

Naast de federale overheid hebben ook de gewesten en de gemeenschappen meerdere initiatieven genomen in het domein van het bestuurlijk optreden. Zij ageren binnen hun bevoegdheden, onder meer op het vlak van binnenlands bestuur, welzijn, onderwijs, jeugd, media en integratie.

#### 1. Vlaanderen

Op het niveau van de Vlaamse Regering werd in januari 2015 een conceptnota preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme goedgekeurd. Daarna startte de Vlaamse regering op 3 april 2015 het actieplan op ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme<sup>10</sup>. Het plan bevat een reeks maatregelen binnen een aantal prioritaire actiedomeinen en is tot stand gekomen na overleg met verschillende stakeholders, zoals het Vlaams Platform Radicalisering, de VVSG en de VGC en verschillende steden (Antwerpen, Kortrijk, Maaseik, Mechelen en Vilvoorde). Dit actieplan, dat 40 concrete maatregelen inhoudt, vormde een concretisering van de conceptnota die werd goedgekeurd op 16 januari 2015 en die de krijtlijnen vastlegde voor een actieplan gericht op preventie<sup>11</sup>.

Met dit actieplan wil de Vlaamse overheid een antwoord bieden op de ondersteuningsnoden die lokaal worden aangevoeld. Hierbij wordt gefocust op informatiedeling, betere samenwerking en strengere coördinatie.

De maatregelen hebben onder meer betrekking op ondersteuning van steden en gemeenten, expertiseontwikkeling, ondersteuning van eerstelijns werkers en ouders, versterken van de weerbaarheid van jongeren en het ondersteunen van hun zoektocht naar een eigen identiteit. De uiteindelijke doelstelling is om jongeren en jongvolwassenen die risico lopen om te radicaliseren

<sup>10</sup> [www.vvsg.be/radicalisering/Documents/actieplan\\_radicalisering.pdf](http://www.vvsg.be/radicalisering/Documents/actieplan_radicalisering.pdf).

<sup>11</sup> <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g239-1.pdf>.

## Sénat

Création de la commission spéciale “radicalisation” chargée de “faire l’inventaire et d’examiner les initiatives de l’État fédéral, des Communautés et des Régions en ce qui concerne la prévention de la radicalisation violente et l’approche du risque de sécurité qui y est lié.”.

### D. Aperçu des mesures prises par les régions et les communautés

Outre l’autorité fédérale, les Régions et les Communautés ont également pris plusieurs initiatives en matière d’action administrative. Elles agissent dans le cadre de leurs compétences, notamment sur le plan des affaires intérieures, du bien-être, de l’enseignement, de la jeunesse, des médias et de l’intégration.

#### 1. La Flandre

En janvier 2015, le Gouvernement flamand a approuvé une note conceptuelle relative à la prévention des processus de radicalisation pouvant conduire à l’extrémisme et au terrorisme. Le 3 avril 2015, le Gouvernement flamand a ensuite lancé le plan d’action de prévention des processus de radicalisation pouvant induire l’extrémisme et le terrorisme<sup>10</sup>. Ce plan contient une série de mesures dans différents domaines d’action prioritaires et a pris forme après concertation avec les différents concernés comme la *Vlaams Platform Radicalisering*, la VVSG, la VGC et plusieurs villes (Anvers, Courtrai, Maaseik, Malines et Vilvorde). Il contient 40 mesures concrètes et a concrétisé la note conceptuelle approuvée le 16 janvier 2015 qui fixait les lignes directrices d’un plan d’action de prévention<sup>11</sup>.

Par le biais de ce plan, l’autorité flamande entend répondre aux besoins de soutien ressentis au niveau local. Dans ce cadre, l’accent est mis sur le partage des informations, l’amélioration de la coopération et le renforcement de la coordination.

Les mesures proposées concernent notamment l’accompagnement des villes et communes, le développement de l’expertise, le soutien des intervenants de première ligne et des parents, le renforcement de la résistance morale des jeunes et l’appui de la recherche de leur propre identité. L’objectif final est de détecter le plus rapidement possible les jeunes et les jeunes

<sup>10</sup> [www.vvsg.be/radicalisering/Documents/actieplan\\_radicalisering.pdf](http://www.vvsg.be/radicalisering/Documents/actieplan_radicalisering.pdf).

<sup>11</sup> <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g239-1.pdf>.

zo snel mogelijk te detecteren en hen zo aan boord te houden voor de samenleving.

Dit heeft dan aanleiding gegeven tot heel wat andere plannen zoals het samenwerkingsprotocol PLP 41 tussen het onderwijs en de lokale politiezones. Voor wat de scholen betreft, werden bestaande fiches aangevuld, onder andere i.v.m. wat te doen bij de dreigingsniveaus 3 en 4 en bij terroristische aanslagen.

Op politiek niveau werd binnen het Vlaamse Parlement een Commissie voor de bestrijding van gewelddadige radicalisering opgericht en werden diverse hoorzittingen met experts gehouden. Bovendien heeft het Vlaams Parlement op 27 mei 2015 een resolutie aangenomen betreffende de bestrijding van gewelddadige radicalisering<sup>12</sup>.

De derde rapportage (oktober 2016)<sup>13</sup> geeft voor alle maatregelen aan wat er ondertussen werd gerealiseerd en welke middelen daarvoor werden ingezet. Binnen het Agentschap Binnenlands Bestuur<sup>14</sup> zorgt een centrale verbindingspersoon voor afstemming tussen de verschillende Vlaamse beleidsdomein en tussen het Vlaamse niveau en de lokale, gewestelijke en federale overheden en politie- en veiligheidsdiensten.

Het centraal aanspreekpunt heeft zeer regelmatig en structureel overleg via de volgende overlegstructuren:

- Vlaams Platform Radicalisering;
- werkgroep “radicalisering” met lokale ambtenaren bij VSVSG;
- overleg met radicaliseringsambtenaren van pilotsteden;
- coördinatievergadering bij Binnenlandse Zaken, Dienst Preventie en Veiligheid (preventieambtenaren, regio's, veiligheidsdiensten). Deze vergadering werd inmiddels geïntegreerd in de werkgroep Preventie van het Plan R. Het Vlaams Platform Radicalisering, met daarin een afgevaardigde van de administratie van Welzijn, Werk, Jeugd, VDAB, Integrale, Stedenbeleid en

<sup>12</sup> <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g366-3.pdf>.

<sup>13</sup> [https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Actieplan\\_preventie\\_radicalisering\\_-\\_rapportage\\_3.pdf](https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Actieplan_preventie_radicalisering_-_rapportage_3.pdf).

<sup>14</sup> <http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/publicaties/BB-radicalisering.pdf>.

adultes qui risquent de se radicaliser afin de tenter de les maintenir dans notre société.

Ce plan a ensuite débouché sur l'élaboration de nombreux autres plans, comme le protocole de coopération PLP 41 conclu entre les acteurs de l'enseignement et les zones de police locale. S'agissant des écoles, les fiches existantes ont été complétées, à propos notamment des procédures à suivre dans le cadre des niveaux d'alerte 3 et 4 et dans le cadre d'attentats terroristes.

Sur le plan politique, une Commission de lutte contre la radicalisation violente a été créée au sein du Parlement flamand et différentes auditions d'experts y ont été organisées. En outre, le Parlement flamand a adopté, le 27 mai 2015, une résolution relative à la lutte contre la radicalisation violente<sup>12</sup>.

Le troisième rapport (octobre 2016)<sup>13</sup> indique, pour toutes les mesures, ce qui a été réalisé entre-temps et les moyens utilisés à cet effet. Au sein de l'*Agentschap Binnenlands Bestuur*<sup>14</sup>, une personne centrale de liaison assure la coordination entre les différents domaines flamands de compétence et entre le niveau flamand et les autorités locales, régionales et fédérales, ainsi que les services de police et de sécurité.

Le point de contact central organise très régulièrement une concertation structurelle par le biais des structures de concertation suivantes:

- la plateforme flamande “radicalisation”;
- le groupe de travail “radicalisation” composé de fonctionnaires locaux à la VVSG;
- la concertation avec les fonctionnaires “radicalisation” des villes pilotes;
- la réunion de coordination au département de l'Intérieur, Service Prévention et Sécurité (agents de prévention, régions, services de sécurité). Cette réunion a entre-temps été intégrée dans le groupe de travail Prévention du Plan R. La plateforme flamande “radicalisation”, composée de délégués de l'administration du Bien-être, de l'Emploi, de la Jeunesse, du

<sup>12</sup> <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g366-3.pdf>.

<sup>13</sup> [https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Actieplan\\_preventie\\_radicalisering\\_-\\_rapportage\\_3.pdf](https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Actieplan_preventie_radicalisering_-_rapportage_3.pdf).

<sup>14</sup> <http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/publicaties/BB-radicalisering.pdf>.

Onderwijs die als aanspreekpunt radicalisering voor de betreffende sector fungeren, aangevuld met een ambtenaar van de VGC, een afgevaardigde van de VVSG en een federaal ambtenaar van de FOD Binnenlandse Zaken, volgen op structurele wijze het actieplan op.

In december 2015 ontwikkelde de VVSG een handelingskader voor de lokale aanpak van radicalisering om lokale besturen handvatten aan te reiken om lokaal een integrale ketengerichte aanpak uit te werken.

## 2. Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft een initiatief genomen om haar bevoegdheden op vlak van de aanpak van radicalisering op een meer geïntegreerde wijze invulling te geven en dit door het oprichten van een coördinatiecel voor een beter uitwisselen van informatie. Daarnaast heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook een "Gewestelijk preventieplan om het radicalisme te bestrijden en het samenleven te bevorderen". Dit plan is een initiatief van de Brusselse minister-president, na consultatie van de burgemeesters en de korpschefs. Een coördinerende rol wordt opgenomen via het Brussels Observatorium voor Preventie en Veiligheid en er werd een regionaal platform in werking gesteld.

Er werd een mechanisme uitgewerkt om polarisering en radicalisering te voorkomen en te bestrijden. De strategische doelstellingen daarvan zijn met name:

- de Brusselse gemeenten en politiezones ondersteunen op het vlak van middelen, deskundigheid, communicatie en coördinatie;

- lokale acties optimaliseren door een integrerende en integrale aanpak, die zich dus richt op de verschillende stappen van het radicaliseringsproces, met andere woorden vroegtijdige preventie en resocialisering;

- het analytisch beeld van deze verschijnselen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest versterken.

De actie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het kader van het gewestelijk plan is voornamelijk gestoeld op vijf onderling verbonden pijlers:

1. de beroepsmensen en de burgers opleiden/sensibiliseren (rechtstreeks dan wel door de lokale actoren te ondersteunen);

VDAB, de l'Intégration, de la Politique des villes et de l'Enseignement, qui font office de point de contact "radicalisation" pour le secteur concerné, et complétée par un fonctionnaire de la Commission communautaire flamande (VGC), d'un délégué de l'Association des villes et communes flamandes (VVSG) et d'un fonctionnaire fédéral du SPF Intérieur, assure le suivi du plan d'action de manière structurelle.

En décembre 2015, la VVSG a élaboré un cadre relatif à la lutte contre la radicalisation au niveau local en vue d'offrir des repères aux pouvoirs locaux afin de les aider à élaborer à leur niveau une approche en chaîne intégrale.

## 2. La Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale a pris une initiative pour exercer de manière plus intégrée ses compétences en matière de lutte contre la radicalisation, en créant une cellule de coordination pour un meilleur échange de l'information. La Région de Bruxelles-Capitale dispose en outre d'un "Plan régional de prévention contre le radicalisme et pour le vivre ensemble". Ce plan est une initiative du ministre-président bruxellois, après consultation des bourgmestres et des chefs de corps. Un rôle de coordination est prévu, via l'Observatoire Bruxellois pour la Prévention et la Sécurité et une plateforme régionale a été mise en place.

Un dispositif de prévention et de lutte contre la polarisation et la radicalisation a été développé. Il a pour objectifs stratégiques:

- d'offrir un soutien aux communes et zones de police bruxelloises en termes de ressources, d'expertise, de relais et de coordination;

- d'optimiser les actions locales par une approche intégrative et intégrale, soit visant les différentes étapes du processus de radicalisation, soit visant la prévention précoce à la réinsertion sociale;

- de renforcer l'analyse de l'image de ces phénomènes en Région de Bruxelles-Capitale.

Les actions menées par la Région dans le cadre du dispositif régional s'articulent essentiellement sur 5 axes interconnectés:

1. former/sensibiliser les professionnels et le public (directement ou en soutien aux acteurs locaux);

2. een netwerk uitbouwen van sleutelactoren (instellingen op verschillende niveaus, verenigingen);
3. de lokale acties steunen;
4. de nodige kennis en instrumenten uitbouwen en die ter beschikking stellen van de actoren in het veld;
5. het verschijnsel analyseren en opvolgen.

Ingevolge de Zesde Staatshervorming en de aanslagen in Frankrijk van januari 2015 werd een mechanisme ingesteld. Voorts werd het institutionele raamwerk uitgebouwd bij de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht ("Brussel Preventie & Veiligheid", BPV).

Het gewestplatform radicalisme is sinds april 2015 het maandelijks trefpunt van de preventieambtenaren en de radicalismedeskundigen van de Brusselse gemeenten, alsook van vertegenwoordigers van de lokale en de federale politie. Dat platform moet gerichte opleidingen aanbieden, best practices uitwisselen, alsook ter beschikking staande of in ontwikkeling zijnde instrumenten en perspectieven voorstellen.

In december 2015 werd tevens een verenigingsplatform opgericht, waar meerdere verenigingen elkaar ontmoeten om specifieke acties uit te werken en/of hun capaciteiten uit te bouwen, met name om synergieën tussen de actoren in het veld te creëren en de gemeentelijke preventiediensten te steunen.

De Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur (GSOB) voorziet samen met BPV in een specifieke opleiding ten behoeve van de gemeenschapswachten, om hen inzicht te verschaffen in het verschijnsel "gewelddadige radicalisering" (opsporing van de betrokkenen, herkennen van alarmsignalen enzovoort) en om aan te geven hoe ze moeten reageren. Deze opleiding wordt momenteel als proefproject gegeven aan straathoekwerkers en zou in juni 2017 moeten worden verruimd tot de maatschappelijk assistenten.

In 2017 moet in samenwerking met de Franse gemeenschap en het Waals gewest een algemene en sectoroverschrijdende opleiding worden georganiseerd voor alle spelers op gemeenschaps- en gewestniveau (onderwijs, sport, cultuur, ION, verenigingen), alsook voor die op gemeentelijk en paragegemeentelijk niveau.

2. mettre en réseau des personnes ressources (les institutions à différents niveaux, les acteurs associatifs);
3. soutenir l'action locale;
4. développer et mettre à disposition la connaissance et les outils nécessaires aux acteurs de terrain;
5. analyser et suivre le phénomène.

Suite à la sixième réforme de l'État et aux attentats qui ont touché la France en janvier 2015, un dispositif a été initié. Un renforcement du cadre institutionnel a, par ailleurs, été mis en place par l'ordonnance du 28 mai 2015 instituant l'organisme d'intérêt public Bruxelles Prévention et Sécurité (BPS) centralisant la politique de prévention et de sécurité.

La plateforme régionale radicalisme réunit mensuellement, depuis avril 2015, les fonctionnaires de prévention et experts radicalisme des communes bruxelloises ainsi que des représentants de la police locale et fédérale. Cette plateforme a pour objectif d'offrir des formations ponctuelles, d'échanger les bonnes pratiques, de présenter des outils et des perspectives à disposition ou en développement.

Une plateforme associative a également été créée en décembre 2015 et rassemble plusieurs associations afin de développer des actions spécifiques et/ou de renforcer leurs capacités et ce notamment afin de créer des synergies entre les acteurs de terrain et d'être une ressource pour les services de prévention communaux.

L'École régionale d'Administration publique (ERAP) a mis en place avec le BPS une formation spécifique pour les gardiens de la paix afin de leur faire comprendre le phénomène de la radicalisation violente (les détecter, quand s'alarmer, ...) et expliquer comment réagir. Cette formation est actuellement en phase pilote pour les éducateurs et travailleurs de rue et devrait être étendue en juin 2017 aux assistants sociaux.

Une formation générique et intersectorielle doit être organisée en collaboration avec la Communauté française et la Région wallonne en 2017 pour l'ensemble des acteurs communautaires et régionaux (enseignement, sport, culture, OIP, associations) et pour les acteurs communaux et paracommunaux.

De gemeenten organiseren af en toe opleidingen voor hun personeel of voor de bevolking, en regelmatig doen ze dit ook met de steun van de gewestelijke coördinatie.

De Brusselse gemeenten worden bovendien gesteund via het Brussels preventie- en buurtplan. Preventie en bestrijding van radicalisering en polarisatie vormen één van de krachtlijnen van het plan voor de periode 2016-2019.

De gemeenten worden uitgenodigd om hun projecten ter zake aan te geven. Via de gewestelijke coördinatie zal er met name voor worden gezorgd dat de acties proportioneel zijn (eerst preventief en dan remediërend handelen), samenhangend blijven en domeinoverschrijdend worden aangepakt (bijvoorbeeld door intercommunale projecten aan te moedigen).

Ook interfederale en internationale samenwerking wordt ontwikkeld.

### 3. Franse Gemeenschap

De Franse Gemeenschap<sup>15</sup> was de eerste om een preventiestrategie te ontwikkelen, gericht op radicalisering en dit via het nemen van vele maatregelen om de sociale cohesie te versterken. In januari 2015, in de nasleep van de aanslagen in Parijs, heeft de Franse-Gemeenschapsregering beslist om het "Réseau anti-radicalisme" op te richten.

Dit netwerk werkt op basis van de volgende krachtlijnen:

— *best practices* ervaringen uitwisselen inzake bewustwordings- en opleidingsprogramma's voor eerstelijns spelers en ervoor zorgen dat veel van deze mensen worden bereikt;

— de samenhang van de preventie-instrumenten en het opvoedkundig materiaal voor de eerstelijns spelers verzekeren en versterken (webstek, gratis hulplijn, brochures,...);

— de kennis en ervaring omtrent radicalisme verbeteren;

— vernieuwende proefprojecten inzake radicalisatiebestrijding voorstellen.

— samenwerken met alle gelijkaardige structuren in Wallonië en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

<sup>15</sup> Schriftelijke informatie bezorgd door de heer Rudy Demotte, minister-president van de Franse Gemeenschap op vraag van de parlementaire onderzoekscommissie.

De manière ponctuelle, les services communaux organisent des formations pour leur personnel ou le public, ils y procèdent aussi régulièrement avec le soutien de la coordination régionale.

Les communes bruxelloises sont également soutenues par le Plan bruxellois de prévention et de proximité. Le plan 2016-2019 inclut un axe de prévention et de lutte contre la radicalisation et la polarisation.

Les communes sont invitées à inscrire leurs projets en la matière, la coordination régionale veillant notamment à la proportionnalité de l'action (du préventif au curatif), à sa cohérence et transversalité (par exemple, en encourageant les projets intercommunaux).

Des collaborations interfédérales et internationales sont également développées.

### 3. La Communauté française

La Communauté française<sup>15</sup> a été la première à développer une stratégie de prévention axée sur le radicalisme, par l'intermédiaire de nombreuses mesures visant à renforcer la cohésion sociale. En janvier 2015, à la suite des attentats à Paris, le Gouvernement de la Communauté française a décidé de créer le Réseau anti-radicalisme.

Les axes du Réseau sont:

— échanger les bonnes pratiques en matière de programme de sensibilisation/formation destinés aux acteurs de première ligne et veiller à en assurer une large diffusion auprès desdits acteurs;

— assurer et renforcer la cohérence des outils de prévention et pédagogiques destinés aux acteurs de première ligne (site internet, téléphone vert, brochures, ...);

— renforcer la connaissance et l'expertise du phénomène du radicalisme;

— proposer des projets pilotes innovants en matière de lutte contre le radicalisme;

— travailler avec toute structure similaire créée en Wallonie et en Région de Bruxelles-Capitale afin

<sup>15</sup> Information écrite fournie par M. Rudy Demotte, ministre-président de la Communauté française, à la demande de la commission d'enquête parlementaire.

teneinde de middelen te poolen en de spelers in het veld coherente antwoorden te geven, in het bijzonder wat hun opleidingen betreft, waarlangs identieke boodschappen moeten kunnen worden verbreid.

Er werd een comité van deskundigen opgericht, dat advies verleent over alle instrumenten die worden gecreëerd in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering.

Bij de overheid is een referentiepersoon aangewezen die de acties van de Franse Gemeenschap moet coördineren. Sectorreferentiepersonen moeten de sectorgebonden initiatieven en verzoeken centraliseren.

#### Projecten:

— 200 jongerenbegeleiders werden opgeleid om bij het detecteren van radicalisering juist te handelen;

— ruim 150 medewerkers van Aide à la Jeunesse kregen een opleiding inzake Arabische islamcultuur en islamitische godsdienst, alsook inzake gewelddadig radicalisme;

— er werd voorzien in een opleiding voor de eerste lijnsactoren in het onderwijs en voor de sportbegeleiders, om een betere integratie van de bevolkingsgroepen met een migratieachtergrond mogelijk te maken, alsook voor de onthaalfuncties bij het Ministerie;

— er is een gratis centraal oproepnummer ontwikkeld waar ontredderde families die met radicalisering van een van hun leden te maken krijgen, terecht kunnen, onder meer voor rechtshulp.

Bovendien heeft de regering haar preventief beleid versterkt, meer bepaald door:

— het “Institut des cadres musulmans de Belgique” op te richten;

— het opleidingsaanbod in de gevangenen te verbreden, meer bepaald via een opleiding burgerschapszin voor gedetineerden;

— opleidingen te organiseren voor leerkrachten die het vak burgerschapszin onderwijzen;

— hate speech op het internet aan te pakken;

— de ambtenaren van het Ministerie van de Franse Gemeenschap en de personeelsleden die bij de uitoefening van hun functie met discriminatie te maken

de mutualiser les moyens et de fournir aux acteurs de terrain des réponses cohérentes, notamment en ce qui concerne leurs formations, dont il faut veiller à ce qu’elles permettent de délivrer des messages identiques.

Un comité d’experts a été mis en place. Il remet un avis sur tous les outils élaborés dans le cadre de la prévention de la radicalisation violente.

Un référent chargé de coordonner les actions de la Communauté française a été désigné au sein de l’Administration. Des référents sectoriels sont chargés de centraliser les initiatives et demandes des secteurs.

#### Projets:

— 200 animateurs chargés de l’encadrement de la jeunesse ont été formés afin de pouvoir agir face à la radicalisation;

— Plus de 150 travailleurs de l’Aide à la Jeunesse ont été formés sur la culture arabo-musulmane et la religion islamique ainsi que sur la radicalisation violente.

— Une formation a été lancée pour les acteurs de première ligne de l’enseignement, pour les moniteurs sportifs pour permettre une meilleure intégration des populations issues de la diversité, de même pour l’accueil au sein du Ministère.

— Un numéro vert et d’aide juridique aux familles désseparées par la radicalisation d’une de ses membres a été mis en place.

En outre, le Gouvernement a renforcé sa politique de prévention par:

— La création d’un institut des cadres musulmans de Belgique;

— Le renforcement des formations en milieu carcéral, notamment une formation en citoyenneté pour les détenus;

— La formation des enseignants du cours de citoyenneté;

— La lutte contre le discours haineux sur internet;

Une newsletter trimestrielle “stop-discrimination” à destination des fonctionnaires du Ministère de la Communauté française et aux membres du personnel

krijgen, in te lichten via een driemaandelijks nieuwsbrief (“stop-discrimination”);

— burgerschapszin en interculturaliteit te bevorderen: racismebestrijding, interculturele dialoog, bevordering van de rechten van migranten enzovoort.

Het Réseau anti-radicalisme werd in 2016 versterkt met een strategisch comité en twee operationele centra: de Ondersteunings- en begeleidingscel en de Steundienst antiradicalisme van de Franse Gemeenschap.

De Steundienst antiradicalisme van de Franse Gemeenschap moet een algemeen transversaal preventiebeleid voeren.

Het “Centre d’aide et de prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes et Radicalismes Violents” (CAPREV), waarvoor het initiatief is genomen door de Administration Générale des Maisons de Justice, komt tegemoet aan de verzuchtingen van de burgers, de professionals, de betrokkenen of hun omgeving.

Tevens is voorzien in de versterking van de mobiele teams, die de vereiste knowhow hebben om hulp te bieden aan scholen die te maken krijgen met situaties van radicalisme waarbij het tot geweld komt.

In het verlengde hiervan werd een toneelstuk “Djihad” door 12 000 leerlingen bijgewoond en brochures werden uitgedeeld om sensibiliseringscampagnes te ondersteunen.

Ook wordt aangedrongen op een versterking van het inter-federaal platform en het uitwisselen van informatie tussen het federale en de andere bestuursniveaus, zijnde één van de 18 regeringsmaatregelen.

#### 4. *Het Waalse Gewest*

Binnen het Waalse Gewest werd een plan radicalisme en anti-radicaliseringsnetwerk opgestart met het oog op het uitwisselen van goede praktijken tussen eerstelijns werkers, het bevorderen van coherentie van pedagogische en preventie-instrumenten en het verhogen van de kennis en de expertise van het fenomeen radicalisme. Op 29 januari 2015 heeft de Waalse regering een nota over de preventie van radicalisme in Wallonië aangenomen. Bedoeling was in een alomvattend pakket preventiemaatregelen te voorzien en duurzame oplossingen voor de diepere oorzaken van radicalisering aan te reiken. Op geregelde tijdstippen wordt aan de regering een voortgangsverslag voorgelegd.

concernés par cette question dans le cadre de leurs fonctions;

La promotion de la citoyenneté et de l’interculturalité: lutte contre le racisme, dialogue interculturel, promotion des droits des personnes migrantes, ...

Le Réseau anti-radicalisme a été doté en 2016 d’un comité stratégique et de deux centres opérationnels: la cellule d’aide et de prise en charge des personnes et le service d’appui aux missions anti-radicalisme de la Communauté.

Le service d’appui aux missions anti-radicalisme de la Communauté est chargé de mettre en œuvre une politique transversale de prévention générale.

Le Centre d’aide et de prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes et Radicalismes Violents (CAPREV), organisé par l’Administration générale des Maisons de Justice, répond aux demandes émanant de particuliers, de professionnels, des personnes elles-mêmes concernées ou leur entourage.

Les équipes mobiles, disposant de l’expertise nécessaire pour aider les écoles confrontées à des situations liées à la radicalisation menant à la violence, ont également été renforcées.

Dans la foulée de ces mesures une pièce de théâtre intitulée “Djihad” a été vue par 12 000 élèves et des brochures ont été distribuées pour soutenir des campagnes de sensibilisation.

La Communauté insiste par ailleurs sur un renforcement de la plateforme interfédérale et sur l’échange d’informations entre le niveau fédéral et les autres niveaux de pouvoir, soit l’une des 18 mesures du gouvernement.

#### 4. *La Région wallonne*

Au sein de la Région wallonne, un plan “radicalisme” et un réseau anti-radicalisation ont été lancés, visant l’échange de bonnes pratiques entre les travailleurs de première ligne, la promotion de la cohérence des instruments pédagogiques et de prévention et l’augmentation de la connaissance et de l’expertise du phénomène de radicalisme. En date du 29 janvier 2015, le Gouvernement wallon a adopté une note sur la prévention du radicalisme en Wallonie. Le but est d’organiser un dispositif global sur la prévention et d’apporter des réponses durables aux causes de fond de la radicalisation. Des rapports de suivi sont régulièrement présentés au gouvernement.



Na de aanslagen in Parijs besliste de Waalse regering op 26 november 2015 de Waalse strategie te herstructureren rond drie krachtlijnen: coördinatie, preventie en opsporing. Er werden extra middelen (in totaal 11 miljoen euro) uitgetrokken voor het Waalse antiradicaliseringsplan.

Wat de coördinatie betreft, werd in januari 2015 een radicaliseringsambtenaar aangewezen. In februari 2015 hebben de Waalse besturen en ION's onder hun personeel iemand aangewezen die de behoeften van hun instelling moet analyseren. Wallonië neemt deel aan het interfederaal platform radicalisering en terrorisme. Wallonie-Bruxelles International heeft haar vertegenwoordigers in het buitenland opgedragen na te gaan welke maatregelen relevant zijn inzake de preventie van radicalisering. Het gewestelijk crisiscentrum werkt de instrumenten uit voor een professionele communicatiestrategie die kan worden ontplooid in geval van crisis.

Op het vlak van preventie behelst het Waalse plan de uitstippeling van een inburgeringsbeleid voor vreemdelingen en mensen van vreemde origine, de uitbreiding van het opleidingsaanbod in de gevangenis en bij het ontslag uit de gevangenis, een betere erkenningsprocedure voor de instellingen die zich bezighouden met de temporaliteit van de erediensten, strengere regels voor de erkende gemeenschappen, de herziening van de sociale cohesieplannen en de versterking van het protestedenbeleid.

Inzake detectie werd gekozen voor een uitbreiding van de opleiding van de eerstelijnsactoren, de structurering van de antwoorden voor eerstelijnsgezondheidswerkers die geconfronteerd worden met tekenen van radicalisering, de opstelling van een kadaster van de niet-erkende erediensten in samenwerking met de gemeenten en de ondersteuning van de gemeenten met het oog op de overeenstemming van de eredienstplaatsen of de gelijkgestelde plaatsen met de regels inzake openbare veiligheid en bestuurlijke politie.

In dit kader werd een vademecum uitgewerkt ten behoeve van de gemeenten, dat toegespitst is op de theoretische en praktische aspecten van de bestuurlijke politie en dat de actiemiddelen van de steden en gemeenten beschrijft voor de aanpak van verzamelplaatsen waar met name fenomenen van radicalisering worden vastgesteld.

### 5. De Duitstalige Gemeenschap

De Duitstalige Gemeenschap implementeerde eveneens een strategie voor de preventie van gewelddadig radicalisme.

Suite aux attentats de Paris, la stratégie wallonne a été réorganisée en 3 axes lors du Gouvernement du 26 novembre 2015: la coordination, la prévention et la détection. Des moyens additionnels (11 millions au total) ont été dégagés pour le plan radicalisme wallon.

En matière de coordination, un référent radicalisme a été désigné en janvier 2015. Dès février 2015, les administrations wallonnes et OPI ont désigné en leur sein une personne chargée d'analyser les besoins de leur institution. La Wallonie participe à la plateforme interfédérale sur la radicalisation et le terrorisme. Wallonie-Bruxelles International identifie auprès de ses représentants à l'étranger les dispositifs pertinents de prévention du radicalisme. Le centre régional de crise développe les outils d'une stratégie de communication professionnelle mobilisable en cas de crise.

En matière de prévention, le plan wallon prévoit le développement des politiques d'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère, le renforcement de l'offre de formation en prison et à la sortie de la prison, l'amélioration de la procédure de reconnaissance des établissements chargés du temporel des cultes et un encadrement plus strict des communautés reconnues, la réorientation des plans de cohésion social et le renforcement du dispositif "politique des grandes villes".

En matière de détection, il a été opté pour un renforcement de la formation des acteurs de première ligne, la structuration des réponses pour les professionnels de première ligne face aux signes de radicalisation, l'établissement d'un cadastre des lieux de cultes non reconnus en partenariat avec les communes et le soutien aux communes quant à la conformité aux règles de sécurité publique et de police administrative des lieux de culte ou assimilés.

Dans ce cadre, un vade-mecum à l'attention des communes a été élaboré, qui se concentre sur les aspects théoriques et pratiques de la police administrative et décrit les moyens d'action des villes et communes pour lutter contre les lieux de rassemblement au sein desquels des phénomènes notamment de radicalisation sont constatés.

### 5. La Communauté germanophone

La Communauté germanophone a également mis en œuvre une stratégie de prévention du radicalisme violent.

In november 2015 heeft de regering van de Duitstalige Gemeenschap een regeringscoördinator benoemd voor de preventie van gewelddadig radicalisme.

De coördinator bepaalt welke maatregelen worden getroffen door de actoren die op het grondgebied van de Duitstalige Gemeenschap actief zijn, en ondersteunt op beleidsniveau de doeltreffende samenwerking in onderling overleg van die actoren.

Hij wijst op *good practices* inzake instrumenten ter voorkoming van gewelddadig radicalisme die in andere Europese regio's worden gebruikt, en geeft impulsen in verband met de implementatie van concrete maatregelen en instrumenten in de Duitstalige Gemeenschap.

De coördinator werd belast met de formulering van de Strategie zur Vorbeugung von gewaltsamem Radikalismus in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens 2016-2020.

Met vier thematische pijlers en vijftig concrete maatregelen is de strategie toegespitst op actiedomeinen waarvoor de Duitstalige Gemeenschap bevoegd is (inzonderheid onderwijs, jeugd, bijzondere jeugdzorg, sociale aangelegenheden, sport, justitiehuisen en lokale overheden), en is ze bedoeld als aanvulling op de actieplannen die werden aangenomen door de andere beleidsniveaus van het land.

De eerste pijler, "preventie", beoogt met name te bepalen welke milieus radicaal zijn, de "symptomen" van radicalisering te herkennen, de kritische geest van de jongeren aan te scherpen, de maatschappelijke thema's op een kritische manier in de scholen aan bod te doen komen, "op voet van gelijkheid" de interculturele dialoog met de gehele samenleving aan te gaan, alsmede de adolescenten en jongvolwassenen een "goed model" aan te reiken.

De tweede pijler, "deradicalisering", beoogt rekening te houden en om te gaan met de drie incidentieniveaus, te weten, de ideologische componenten, het pragmatische aspect en het affectieve facet.

De derde pijler, "samenwerking", beoogt over het gehele land de uitbouw te ondersteunen van een alomvattende veiligheidsstructuur.

De laatste pijler, "communicatie", beoogt een externe, voor alle sleutelactoren gemeenschappelijke communicatiestrategie te bevorderen, te zorgen voor interne informatie-uitwisseling tussen alle leden van de veiligheids- en preventieketen, alsmede bestaande maatregelen te coördineren dankzij een doeltreffende informatiedoorstroming.

En novembre 2015, le gouvernement de la Communauté germanophone a nommé un coordinateur gouvernemental pour la prévention du radicalisme violent.

Le coordinateur identifie les mesures prises par les acteurs actifs sur le territoire de la Communauté germanophone et soutient, au niveau politique, la collaboration concertée et efficace de ces acteurs.

Il épingle des bonnes pratiques d'instruments de prévention du radicalisme violent utilisés dans d'autres régions européennes et donne des impulsions concernant l'implémentation de mesures et d'outils concrets en Communauté germanophone.

Le coordinateur a été chargé de formuler une stratégie de prévention du radicalisme violent 2016-2020.

Avec 4 piliers thématiques et cinquante mesures concrètes, la stratégie se concentre sur des champs d'actions émanant de la compétence de la Communauté germanophone (en particuliers, l'éducation, la jeunesse l'aide à la Jeunesse, le social, le sport, les maisons de justice et les pouvoirs locaux) et se veut complémentaire aux plans d'actions adoptés par les autres niveaux politiques du pays.

Le premier pilier, la prévention, s'intéresse notamment à l'identification de milieux radicaux, la reconnaissance des "symptômes" de la radicalisation, la promotion de l'esprit critique chez les jeunes, la confrontation critique aux thèmes de société dans les écoles, la promotion du dialogue interculturel "d'égal à égal" avec l'ensemble de la société et la proposition de "bon modèle" pour les adolescents et jeunes adultes.

La déradicalisation en tant que deuxième pilier considère la prise en compte et les traitements des 3 niveaux d'incidence: les composantes idéologiques, l'aspect pragmatique et l'aspect affectif.

Le pilier "coopération" soutient l'élaboration au niveau de tout le pays, d'une structure globale de sécurité.

Le dernier pilier, la communication, favorise une stratégie de communication externe commune à tous les acteurs-clés, l'échange interne d'informations entre tous les membres de la chaîne de sécurité-prévention et la coordination de mesures existantes grâce à un flux d'information efficace.

Op 23 november 2016 is gezamenlijk over een geïntegreerde preventie van gewelddadig radicalisme nagedacht door de coördinator, de lokale politie, de federale politie, het Justitiehuis van Eupen alsook – als voorbeeld van good practices – door twee vertegenwoordigers van “Brussel Veiligheid & Preventie”.

Une réflexion commune en matière de prévention intégrée du radicalisme violent a été menée le 23 novembre 2016 entre le coordinateur, la police locale, la police fédérale, la maison de Justice d’Eupen et, en tant qu’exemple de “good practice”, deux représentants de la structure “Bruxelles Sécurité et Prévention”.

## BIJLAGE 3

## Afkortingen (in alfabetische volgorde)

ADIV	Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht
AIG	Algemene inspectie
AIK	Arrondissementele informatiekruispunten
ANG	Algemene nationale gegevensbank
ANPR	<i>Automatic NumberPlate Recognition</i>
BAC	<i>Brussel Airport Company</i>
BIM	Bijzondere inlichtingenmethoden
BNIP	Bijzondere nood- en interventieplannen
BOM	Bijzondere Opsporingsmethoden
CCIV	Coördinatiecomité voor Inlichting en Veiligheid
CDBC	Centrale dienst voor de bestrijding van corruptie
CDBGED	Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie
CFI	Cel voor Financiële Informatieverwerking
CGCCR	Coördinatie- en crisiscentrum van de regering
CGI	Directie van de international politiesamenwerking
CGOT/G	Dienst Informatiebeheer – afdeling gerechtelijke signaleringen.
COPPR	<i>Community Policing and Prevention of Radicalisation</i>
COC	Controleorgaan voor politionele informatie
COSI	Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid
CSD	Coördinatie- en Steundirectie
CTG	<i>Counter terrorism Group</i>
DAO	Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie
DGA	Algemene directie bestuurlijke politie
DG EPI	Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen
DGJ	Algemene directie gerechtelijke politie
DGLV	Directoraat-generaal Luchtvaart
DirCo	Directeur coördinator
DirJud	Gerechtelijke directeur
DJSOC	Centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit
DJO	Centrale directie van de operaties inzake gerechtelijke politie
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
ECRIS	Europees Strafregisterinformatiesysteem
ECTC	Europees Centrum voor terrorismebestrijding
FAST	<i>Fugitive Active Search Team</i>
FGP	Federale gerechtelijke politie
FTF	<i>Foreign Terrorist Fighters</i>
HUMINT	<i>Human intelligence</i>
HYCAP	Gehypothekeerde capaciteit
IACSSO	Informatie- en Adviescentrum inzake de Schadelijke Sektarische Organisaties
ILP	<i>Intelligence led policing</i>
IRU	<i>Internet Referral Unit</i>
ISTAR	<i>Intelligence, surveillance, target acquisition en reconnaissance</i>
JIB	<i>Joint information box</i>
JIT	<i>Joint investigation team</i>
JLT	<i>Joint liaison team</i>
KIV	Kadernota integrale veiligheid
LIVC	Lokale integrale Veiligheidscel

LO	Verbindingsofficier
LOVECO	Lokaal Veiligheidscomité van de luchthaven
LTF	Local <i>taskforce</i>
MCIV	Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid
MoU	<i>Memorandum of understanding</i>
NGW	Nieuwe Gemeentewet
NICC	Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.
NSIS	Nationaal Schengen informatiesysteem
NTF	National <i>Taskforce</i>
NVO	Nationale Veiligheidsoverheid
NVP	Nationaal Veiligheidsplan
NVR	Nationale Veiligheidsraad
OA3	Brusselse gedeconcentreerde gerechtelijke directie van de federale politie.
OCAD	Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse),
OSINT	<i>Open source intelligence</i>
PNR	<i>Passenger Name Record</i>
POSA	Pelotons Protectie, Observatie, Steun en Arrestatie
RAN	<i>Radicalisation Awareness Network</i>
RAR	Administratief rapport
RCCU	Regional computer crime unit
RIR	Informatierapport
SIGINT	Signals intelligence
SIS	Schengeninformatiesysteem
SLA	<i>Service level agreement</i>
SOCMINT	<i>Social media intelligence</i>
SPOC	<i>Single point of operational contact</i>
STLD	<i>Stolen lost travel documents</i>
SURB	Strafuitvoeringsrechtbank
TCM	<i>Terrorism Convictions Monitor</i>
VCLP	Vaste commissie van de Lokale politie
VSSE	Veiligheid van de Staat
WGP	Wet op de geïntegreerde politie
WPA	Wet op het Politieambt
ZVP	Zonale veiligheidsplannen

## ANNEXE 3

## Abréviations (par ordre alphabétique)

AIG	Inspection générale
ANPR	<i>Automatic NumberPlate Recognition</i>
ANS	Autorité nationale de sécurité
BAC	<i>Brussel Airport Company</i>
BNG	Banque de données nationale générale
CIA	Carrefour d'information d'arrondissement
CIAOSN	Centre d'Information et d'Avis sur les organisations sectaires nuisibles
CCPD	Centre de Coopération Policière et Douanière
CCRS	Comité de coordination du renseignement et de la sécurité
CGI	Direction de la coopération policière internationale
CGCCR	Centre gouvernemental de Coordination et de Crise
CGOT/G	Service gestion de l'information – section signalements judiciaires
CMRS	Comité ministériel du Renseignement et de la Sécurité
CNS	Conseil national de Sécurité
COC	Organe de contrôle de la gestion de l'information policière
COPPRA	<i>Community Policing and Prevention of Radicalisation</i>
COSI	Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure
CSIL	Cellule de sécurité intégrale locale
CTIF	Cellule de traitement des informations financières
CTG	<i>Counter terrorism Group</i>
DAO	Direction des opérations de police administrative
DCA	Direction de coordination et d'appui
DG-EPI	Direction générale des Établissements pénitentiaires
DGA	Direction générale de la police administrative
DGJ	Direction générale de la police judiciaire
DGTA	Direction générale transport aérien
DirCo	Directeur coordinateur
DirJud	Directeur judiciaire
DJSOC	Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée
DJO	Direction centrale des opérations de police judiciaire
DR3	Section antiterroriste de la direction judiciaire déconcentrée de Bruxelles
ECRIS	Système européen d'information sur les casiers judiciaires
ECTC	Centre européen de contre-terrorisme
FAST	<i>Fugitive Active Search Team</i>
FTF	<i>Foreign Terrorist Fighter</i>
GLT	Groupe de lutte contre le terrorisme
GPI	Geïntegreerde Politie/Police intégrée
HUMINT	Sources humaines
HYCAP	Capacité hypothéquée
ILP	<i>Intelligence led policing</i>
IRU	<i>Internet Referral Unit</i>
ISTAR	Intelligence, surveillance, <i>target</i> acquisition en reconnaissance
JIB	<i>Joint information Box</i>
JIT	<i>Joint investigation team</i>
JLT	<i>Joint liaison team</i>
LPI	Loi sur la police intégrée
LOVECO	Comité local de sécurité de l'aéroport

SGRS	Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées
SIS	Système d'information Schengen
SOCMINT	<i>Social media intelligence</i>
MoU	<i>Memorandum of understanding</i>
MPR	Méthode particulière de recherche
MRD	Méthodes de recueil de données
NCSI	Note-cadre de la sécurité intégrale
NLC	Nouvelle loi communale
INCC	Institut National de Criminalistique et de Criminologie
OCAM	Organe pour la coordination de l'analyse de la menace
OCRC	Office Central pour la Répression de la Corruption
OCDEFO	Office Central de la lutte contre la Délinquance Économique et Financière Organisée
OE	Office des Etrangers
OL	Officier de liaison
OSINT	<i>Open Source Intelligence</i>
PJF	Police judiciaire fédérale
PNS	Plan national de sécurité
PNT	<i>Passenger Name Record</i>
POSA	Pelotons Protection, Observation, Appui et Arrestation
PPUI	Plans particuliers d'urgence et d'intervention
PZS	Plans zonaux de sécurité
RAR	Rapport administratif
RCCU	<i>Regional computer crime unit</i>
RIR	Rapport d'information
RSR	Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation
SIGINT	<i>Signals intelligence</i>
SINS	Système d'informations national Schengen
SLA	<i>Service level Agreement</i>
SPOC	<i>Single point of operational contact</i>
STLD	<i>Stolen lost travel documents</i>
TCM	<i>Terrorism Convictions Monitor</i>
TFL	<i>Taskforce locale</i>
TFN	<i>Taskforce Nationale</i>