

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

19 novembre 2019

PROPOSITION DE LOI**instaurant une obligation d'information
pour les responsables d'établissements
pénitentiaires lors de la mise en
liberté de *foreign terrorist fighters***

(déposée par Mme Meryame Kitir)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

19 november 2019

WETSVOORSTEL**tot invoering van een informatieplicht
voor verantwoordelijken van penitentiaire
inrichtingen bij het vrijkomen
van *foreign terrorist fighters***

(ingediend door mevrouw Meryame Kitir)

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à instaurer dans le chef de la direction générale des établissements pénitentiaires une obligation d'information relative à l'exécution de la peine des personnes connues comme foreign terrorist fighters (FTF). Le directeur de la prison ou les responsables de la direction générale doivent préalablement informer le chef de zone et le bourgmestre du lieu de résidence habituel de la personne condamnée de la mise en liberté (provisoire ou non) de FTF.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel wil in hoofde van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen een informatieplicht invoeren inzake de strafuitvoering van personen gekend als foreign terrorist fighters (FTF). De gevangenisdirecteur of verantwoordelijken van het directoraat-generaal moeten de zonechef en burgemeester van de gemeente waar de veroordeelde gewoonlijk zijn verblijf heeft vooraf inlichten over de (al dan niet tijdelijke) vrijlating van FTF-ers.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 2457/001.

Les administrations locales et les services de la police locale confrontés à des extrémistes radicalisés et/ou à des “*foreign terrorist fighters*” souffrent très fréquemment d’un manque criant d’informations pour pouvoir assurer de façon adéquate la sécurité publique face à la menace potentielle que représentent les FTF.

Ce sont surtout les informations émanant de sources judiciaires, et des prisons en particulier, à destination des autorités locales qui posent de gros problèmes. Ainsi, la bourgmestre de Molenbeek-Saint-Jean, Françoise Schepmans (MR), a-t-elle déclaré dans l’hebdomadaire *Knack* du 8 mars 2017: “La Justice éprouve toujours une certaine méfiance à l’encontre des autorités communales. Nous ignorons par exemple quand des combattants de retour de Syrie sortent de prison” (traduction). De même, dans le cadre de la commission d’enquête parlementaire, pratiquement tous les bourgmestres et fonctionnaires en prévention de la radicalisation auditionnés ont dénoncé le fait que la justice n’informe pas suffisamment le niveau local.

Pourtant, le gouvernement et les ministres de l’Intérieur et de la Justice en particulier ont, par le biais d’une circulaire du 21 août 2015, tenté de réglementer l’échange d’informations relatives au suivi des *Foreign Terrorist Fighters* (la “directive FTF”). De même, le Collège des procureurs généraux a, dans une circulaire confidentielle COL10/2015 du 9 juillet 2015, clairement fixé des directives en ce qui concerne l’échange d’informations des services judiciaires.

Ces directives – confidentielles – visent à garantir la protection maximale de la sécurité publique contre la menace potentielle et à contrecarrer la menace émanant des FTF. Une attention toute particulière y est accordée au suivi local, l’échange d’informations et la coopération avec les autorités centrales y occupant une place centrale. À cet égard, le bourgmestre est investi d’importantes responsabilités. Il doit ainsi mettre en place une plateforme de concertation communale locale, une “Cellule locale de sécurité intégrale” (CLSI), où peuvent s’opérer tous les échanges d’informations nécessaires.

L’information ou la constatation qu’une personne pouvant être considérée comme FTF est présente sur

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 54 2457/001.

Om de haverklap ervaren lokale besturen en lokale politiediensten die kampen met geradicaliseerde extremisten en/of met “*foreign terrorist fighters*” met een fundamenteel informatietekort om op een adequate manier de openbare veiligheid tegen de potentiële dreiging uitgaand van FTF-ers te verzekeren.

Voor de informatie vanuit gerechtelijke bronnen, en vanuit gevangenis in het bijzonder, naar de lokale autoriteiten zorgt voor grote problemen. Zo verklaarde de burgemeester van Sint-Jans Molenbeek, Françoise Schepmans (MR), op 8 maart 2017 in het weekblad *Knack*: “Er bestaat nog altijd wantrouwen van Justitie tegenover de gemeentelijke overheid. Wij hebben er bijvoorbeeld het raden naar wanneer teruggekeerde Syriëstrijders uit de gevangenis worden vrijgelaten.” Ook in de parlementaire onderzoekscommissie werd het gebrek aan informatie vanuit justitie naar het lokale niveau door zo goed als alle gehoorde burgemeesters en anti-radicaliseringsambtenaren aangeklaagd.

Nochtans heeft de regering, en de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie in het bijzonder, middels een omzendbrief van 21 augustus 2015 geprobeerd om de informatie-uitwisseling in verband met de opvolging van *Foreign Terrorist Fighters* te regelen (de zogenaamde FTF-richtlijn). Ook het college van Procureurs-generaal hebben in een vertrouwelijke omzendbrief COL10/2015 van 9 juli 2015 duidelijk richtlijnen vastgesteld betreffende de informatie-uitwisseling van de gerechtelijke diensten.

Deze – vertrouwelijke – richtlijnen beogen de maximale bescherming van de openbare veiligheid tegen de potentiële dreiging en het verstoren van bedreigende activiteiten uitgaande van de FTF. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de lokale opvolging en staat de informatiedoorstroming naar en de samenwerking met de lokale autoriteiten centraal. De burgemeester krijgt hierbij belangrijke verantwoordelijkheden toebedeeld. Zo dient een burgemeester een lokaal gemeentelijk overlegplatform, een “Lokale Integrale Veiligheidscel (LIVC)”, op te richten waar alle noodzakelijke informatie uitwisseling kan gebeuren.

De kennisname of vaststelling dat een persoon die als FTF kan worden beschouwd, aanwezig is op het

le territoire de la ville ou de la commune, ou qu'elle en est absente, constitue le point de départ pour déterminer la manière dont elle sera suivie. Le chef de corps et/ou le suivi administratif du FTF est en principe visible et proactif.

Il ressort clairement des déclarations des bourgmestres que ces directives ne sont guère suivies voire pas suivies du tout, ce qui entraîne un déficit d'informations rendant irréaliste la mission d'assurer un suivi visible et proactif. Pour illustrer la situation, nous citerons un cas qui s'est présenté récemment à Vilvorde.

Une personne X de Vilvorde, connue comme Cat. 5 sur la liste FTF consolidée de l'OCAM, a bénéficié d'une libération conditionnelle après avoir été détenue pour des faits de drogue. Selon la circulaire du 21 août 2015, la zone de police locale est chargée du suivi proactif du FTF. La zone de police n'a toutefois pas été informée officiellement de la libération anticipée de cette personne. Elle l'a appris par hasard en effectuant une visite domiciliaire chez la famille d'un autre FTF dont elle assure le suivi. Le suivi des conditions de la libération anticipée de ce FTF est assuré par la maison de justice. Renseignement pris, cette maison de justice n'avait pas été prévenue du fait que la personne dont elle assurait le suivi était un FTF.

Bref, cet exemple révèle une nouvelle fois les lacunes en matière de circulation de l'information: vers les autorités locales en ce qui concerne la libération anticipée des FTF, mais aussi vers la maison de justice pour ce qui concerne le profil de la personne dont elle doit assurer le suivi. L'une et l'autre lacune compromettent la continuité du suivi des FTF.

Les analystes qui s'intéressent aux questions de sécurité estiment pratiquement tous que la plus grande menace terroriste actuelle émane des FTF qui purgent en ce moment leur peine de prison, qu'ils aient ou non été condamnés dans le cadre de dossiers de terrorisme. Il est choquant de constater qu'il n'existe à ce jour aucun accord concret et qu'aucune directive n'a été élaborée par les départements de l'Intérieur ou de la Justice. Plus grave encore: outre l'application défaillante, évoquée ci-avant, des règles en matière d'échange des informations, il existe même à l'heure actuelle une interdiction légale, pour les directeurs de prison ou les instances judiciaires, de transmettre aux autorités locales des informations relatives à la libération, aux congés pénitentiaires ou au régime de probation de FTF condamnés.

Cela va totalement à l'encontre d'une politique de sécurité efficace et peut mener à des situations potentiellement dangereuses. Compte tenu du nombre élevé de FTF condamnés qui ont déjà quitté la prison ou qui

grondgebied van de stad of de gemeente, of afwezig is, vormt het vertrekpunt bij het bepalen van de manier waarop de persoon wordt opgevolgd. De korpschef en/of bestuurlijke opvolging van de FTF-er is in principe zichtbaar en aanklappend.

Uit de verklaringen van de burgemeesters is het duidelijk dat deze richtlijnen niet of nauwelijks gevolgd worden wat leidt tot een informatietekort, waardoor de zichtbare en aanklappende opvolging een onrealistische opdracht wordt. Dit kan ook geïllustreerd worden aan de hand van een recent voorval in Vilvoorde.

Persoon X uit Vilvoorde, gekend als Cat. 5 op de geconsolideerde lijst FTF van het OCAD, kwam voorwaardelijk vrij nadat hij had vastgezet voor drugsgerelateerde feiten. De lokale politiezone is volgens de omzendbrief dd. 21 augustus 2015 belast met de aanklappende opvolging van FTF. De politiezone werd echter niet officieel geïnformeerd over de vervroegde vrijlating van deze persoon. Zij kwam dit bij toeval te weten via een huisbezoek aan de familie van een andere FTF die ze opvolgen. De voorwaarden voor vervroegde invrijheidsstelling van deze FTF worden opgevolgd door het justitiehuis. Uit navraag bleek dat het justitiehuis niet op de hoogte is van het feit dat de persoon die zij opvolgen een FTF is.

Kortom: dit voorbeeld toont opnieuw de tekortkomingen van de infodeling aan: naar de lokale overheid mbt de vervroegde vrijlating van de FTF, maar ook naar het justitiehuis toe mbt het profiel van de persoon die zij moeten opvolgen. Beide tekortkomingen hypothekeren de aanklappende opvolging van FTF.

Zo goed als alle veiligheidsanalisten zijn het er over eens dat vandaag de grootste terreurdreiging uitgaat van FTF-ers die momenteel in gevangenissen hun straf uitzitten, al of niet veroordeeld in terrorismedossiers. Het is stuitend om vast te stellen dat vandaag hierover geen concrete afspraken bestaan of richtlijnen werden uitgewerkt door binnenlandse zaken of door justitie. Meer nog, naast de falende opvolging van de regels inzake info-uitwisseling zoals hiervoor geïllustreerd, bestaat er op dit moment zelfs een juridisch beletsel voor gevangenisdirecteurs of gerechtelijke instanties om de informatie met betrekking tot de vrijlating, de penitentiaire verlopen of probatieverlopen van veroordeelde FTF-ers mee te delen aan de lokale autoriteiten.

Dit staat haaks op een sluitend veiligheidsbeleid en kan tot potentieel gevaarlijke situaties leiden. Rekening houdend met het grote aantal veroordeelde FTF-ers die reeds de gevangenis verlaten hebben of die binnenkort

seront libérés prochainement, cette nonchalance doit être rendue impossible dans le cadre de notre politique de sécurité de manière à offrir la meilleure garantie de sécurité possible contre la menace terroriste.

C'est pourquoi la présente proposition de loi impose une obligation d'information dans le chef de la direction générale des Établissements pénitentiaires en ce qui concerne l'exécution des peines infligées aux personnes connues comme étant des *foreign terrorist fighters*.

Pour l'application de la loi, conformément à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal relatif à la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* (FTF) et en exécution de certaines dispositions de la section 1^{re} bis "De la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, on entend par "*foreign terrorist fighter*": les personnes qui séjournent ou ont séjourné en Belgique, ayant ou non la nationalité belge, et qui, dans le but de se joindre à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif, se trouvent dans l'une des situations suivantes:

- a) elles se sont rendues dans une zone de conflit djihadiste;
- b) elles ont quitté la Belgique pour se rendre dans une zone de conflit djihadiste;
- c) elles sont en route vers la Belgique ou sont revenues en Belgique après s'être rendues dans une zone de conflit djihadiste;
- d) elles ont été volontairement ou involontairement empêchées de se rendre dans une zone de conflit djihadiste;
- e) elles ont l'intention de se rendre dans une zone de conflit djihadiste (à condition que cette intention soit prouvée par des indices sérieux).

in vrijheid worden gesteld moet deze "*nonchalance*" uit ons veiligheidsbeleid onmogelijk worden gemaakt teneinde de samenleving maximaal te verzekeren tegen terreurdreiging.

Daarom legt dit wetsvoorstel een informatieplicht op in hoofde van het directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen inzake de strafuitvoering van personen gekend als *foreign terrorist fighter*.

Voor de toepassing van deze wet wordt overeenkomstig artikel 6, § 1, 1^o, van het Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank *Foreign Terrorist Fighters* en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1 bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt verstaan onder "*foreign terrorist fighter*": personen die in België verblijven of verbleven hebben, die al dan niet de Belgische nationaliteit bezitten en die zich, met het oog om zich bij terroristische groeperingen aan te sluiten of deze actief of passief steun te verlenen, in een van de volgende situaties bevinden:

- a) ze zijn naar een jihadistische conflictzone afgereisd;
- b) ze hebben België verlaten om naar een jihadistische conflictzone af te reizen;
- c) ze zijn naar België onderweg of naar België teruggekeerd na afgereisd te zijn naar een jihadistische conflictzone;
- d) ze werden gewild of ongewild verhinderd om naar een jihadistische conflictzone af te reizen;
- e) ze hebben de intentie om naar een jihadistische conflictzone af te reizen, op voorwaarde dat deze intentie aangetoond wordt door ernstige aanwijzingen.

Meryame KITIR (sp.a)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par "combattants terroristes étrangers" ou "*foreign terrorist fighters*": les personnes qui séjournent ou ont séjourné en Belgique, ayant ou non la nationalité belge, et qui, dans le but de se joindre à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif, se trouvent dans l'une des situations suivantes:

- a) elles se sont rendues dans une zone de conflit djihadiste;
- b) elles ont quitté la Belgique pour se rendre dans une zone de conflit djihadiste;
- c) elles sont en route vers la Belgique ou sont revenues en Belgique après s'être rendues dans une zone de conflit djihadiste;
- d) elles ont été volontairement ou involontairement empêchées de se rendre dans une zone de conflit djihadiste;
- e) elles ont l'intention de se rendre dans une zone de conflit djihadiste (à condition que cette intention soit prouvée par des indices sérieux).

Art. 3

Pour tout combattant terroriste étranger reconnu par les services de sécurité conformément au titre I^{er}ter du Code pénal, la direction générale des établissements pénitentiaires communique sans délai au chef de zone et au bourgmestre de la commune où le condamné réside habituellement:

- 1° le taux de la peine du condamné au moyen de l'arrêt du tribunal de l'application des peines;
- 2° si la peine a effectivement été exécutée ou si le condamné s'est soustrait à son exécution;
- 3° l'octroi ou le retrait d'une mesure carcérale impliquant une sortie du détenu comme une libération

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder "*foreign terrorist fighters*": personen die in België verblijven of verbleven hebben, die al dan niet de Belgische nationaliteit bezitten en die zich, met het oog om zich bij terroristische groeperingen aan te sluiten of deze actief of passief steun te verlenen, in een van de volgende situaties bevinden:

- a) ze zijn naar een jihadistische conflictzone afgereisd;
- b) ze hebben België verlaten om naar een jihadistische conflictzone af te reizen;
- c) ze zijn naar België onderweg of naar België teruggedoerd na afgereisd te zijn naar een jihadistische conflictzone;
- d) ze werden gewild of ongewild verhinderd om naar een jihadistische conflictzone af te reizen;
- e) ze hebben de intentie om naar een jihadistische conflictzone af te reizen, op voorwaarde dat deze intentie aangetoond wordt door ernstige aanwijzingen.

Art. 3

Het directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen stelt wat betreft door de veiligheidsdiensten erkende *foreign terrorist fighters* overeenkomstig titel I^{ter} van het Strafwetboek onverwijld de zonechef en burgemeester van de gemeente waar de veroordeelde persoon gewoonlijk verblijft in kennis van:

- 1° de omvang van de straf middels het meedelen van het arrest van de strafuitvoeringsrechtbank;
- 2° het feit dat de straf effectief wordt uitgevoerd of dat de veroordeelde zich heeft onttrokken aan de tenuitvoerlegging;
- 3° de toekenning of intrekking van een penitentiare maatregel waarbij een gedetineerde de gevangenis

conditionnelle, une interruption de peine, un congé pénitentiaire, une permission de sortie, un régime de surveillance électronique, un régime de semi-liberté, une libération provisoire;

4° si le condamné s'est soustrait à la poursuite de l'exécution de sa peine et à sa réincarcération;

5° si le détenu condamné va quitter l'établissement pénitentiaire parce qu'il atteint le terme de sa peine.

Les renseignements visés à l'alinéa 1^{er}, 3° et 5°, sont communiqués, au plus tard, cinq jours civils avant la libération du condamné.

26 septembre 2019

verlaat zoals de voorwaardelijke invrijheidstelling, een strafonderbreking, een penitentiair verlof, een uitgangsvergunning, een stelsel van elektronisch toezicht, een stelsel van halve vrijheid, een voorlopige invrijheidstelling;

4° het feit dat de veroordeelde zich heeft onttrokken aan de verdere tenuitvoerlegging van zijn straf en zijn wederopsluiting;

5° het feit dat de veroordeelde gedetineerde de gevangenis zal verlaten ingevolge het bereiken van het strafeinde.

De inlichtingen bedoeld in de bepalingen onder 3° en 5° van het eerste lid worden uiterlijk vijf kalenderdagen voor de vrijlating meegedeeld.

26 september 2019

Meryame KITIR (sp.a)