COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE

COMITÉ DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ

Enquête de contrôle commune concernant « la méthodologie utilisée par l'OCAM pour l'attribution d'une qualification à des personnes et l'évaluation du niveau de la menace émanant de ces personnes »

Synthèse

Référence Comité P : 2023-006892

Référence Comité R/I : 2023.303

5 mars 2026

I. Introduction

1. Selon la loi organique du 18/07/1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM), le contrôle exercé conjointement par les Comités permanents P et R/I sur l'OCAM[1] porte en particulier sur la protection des droits et libertés que la Constitution et la loi confèrent aux personnes ainsi que sur la coordination et l'efficacité de OCAM. Dans ce contexte, les enquêtes s'intéressent notamment aux activités et méthodes de l'OCAM ainsi qu'au fonctionnement de l'institution.

2. Dans le cadre de leurs missions légales, l'OCAM ainsi que la Sûreté de l'Etat (VSSE) et le Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) procèdent, chacun dans leurs domaines de compétence, à des évaluations individuelles de la menace.

3. A l'issue de plusieurs enquêtes thématiques menées soit par les Comités permanents P et R/I conjointement, soit par le Comité R/I, concernant respectivement l'OCAM et les services de renseignement, il a été constaté que la méthodologie employée pour réaliser de telles évaluations demeurait méconnue. Les deux Comités ont également remarqué que les qualifications attribuées aux individus faisant l'objet d'un suivi, en relation avec la menace qu'ils représentent, n'étaient pas toujours opérationnalisées de la même manière par chacun des acteurs considérés. Cette situation peut engendrer des difficultés de communication entre eux ainsi qu'avec l'ensemble des partenaires compétents.

4. Par ailleurs, ces évaluations sont susceptibles d'avoir des conséquences très concrètes sur les droits et libertés des citoyens concernés, puisqu'elles peuvent, en fonction du niveau estimé de la menace, donner lieu à l'adoption de mesures opérationnelles et administratives. Il est donc important de s'assurer que les services disposent d'une méthodologie visant à minimiser la part d'arbitraire inhérente à de telles appréciations.

5. Sur la base de ces observations, le Comité R/I a entamé une enquête de contrôle visant à examiner la méthodologie utilisée par la VSSE et le SGRS pour la réalisation et la rédaction des analyses individuelles de la menace ainsi que pour la communication de ces dernières vers les partenaires externes[2].

6. Dans la foulée, les Comités P et R/I ont décidé de lancer une enquête commune ayant pour objet « la méthodologie utilisée par l'OCAM pour l'attribution d'une qualification à des personnes et l'évaluation du niveau de la menace émanant de ces personnes »[3].

---

[1] Selon l'art. 53, 6° de la loi organique du 18/07/1991 réglementant le contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, lors de leurs réunions communes, les Comités permanents exercent conjointement leurs missions déterminées (aux articles 9, 10, 11, 33, 34 et 35 de ladite loi) à l'égard de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

[2] Cette enquête est intitulée : « *La méthodologie d'analyse utilisée par les services de renseignement et de sécurité pour la qualification de personnes* ».

[3] Cette décision a été prise conformément aux articles 8 et 32, 9 §1 et 33 §1, et 53 §6 de la loi du 18/07/1991 précitée.

7. Cette initiative, qui se situe dans le prolongement d'enquêtes communes antérieures réalisées en 2008[4], en 2012[5] et en 2015-2016[6], prend aussi particulièrement sens au vu de l'évolution du cadre juridique depuis 2016[7], qui a mené in fine à la création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (BDC T.E.R.) et à la définition des statuts légaux sous lesquels des entités peuvent y être enregistrées[8].

8. Les finalités de cette nouvelle enquête sont les suivantes :

1) examiner quelles sont les qualifications (dont les statuts précités) utilisées par l'OCAM en relation avec des personnes et sur quelle base ces qualifications sont octroyées ;

2) analyser la méthodologie employée par l'OCAM pour évaluer le niveau de la menace que représentent des personnes, tant pour celles reprises dans la BDC T.E.R que pour celles qui n'y figurent pas.

9. Il est à remarquer que pour les entités enregistrées dans la BDC T.E.R., ces deux aspects sont liés : l'attribution de l'un ou l'autre des statuts légaux s'accompagne en effet automatiquement de l'évaluation de la menace et d'un suivi régulier.

II. Aperçu des aspects abordés

10. Le rapport d'enquête, classifié au niveau Restreint, suit la structure reproduite ci-après, ces différents aspects étant détaillés dans les points suivants.

1) Une **présentation du cadre légal et réglementaire en relation avec la BDC T.E.R. et** plus largement **la stratégie T.E.R.** coordonnée par l'OCAM.

La stratégie T.E.R. vise à structurer une approche multidisciplinaire de prévention et de lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et le radicalisme sur la base d'une image claire de la problématique. L'objectif consiste à réduire le plus possible les risques via l'adoption de mesures appropriées par les services compétents.

---

[4] Voir Comité R/I, Rapport d'activités 2008, pp. 7-19 ('L'alerte terroriste pendant les fêtes de fin d'année').

[5] Voir Comité R/I, Rapport d'activités 2012, pp. 35-37 ('Enquête commune sur les évaluations de la menace effectuées par l'OCAM concernant des personnalités étrangères en visite en Belgique').

[6] Voir Comité R/I, Rapport d'activités 2016, pp. 70-74 ('Evaluations individuelles de la menace par l'OCAM'). Cette dernière enquête faisait état du développement d'une méthodologie d'évaluation ponctuelle plus précise, faisant la distinction entre trois types de menaces : (1) la menace envers des personnes, événements ou intérêts, (2) la menace émanant d'individus et/ou de groupes et (3) la menace générale en Belgique.

[7] Le cadre légal définissant les banques de données communes date d'avril 2016. La possibilité de créer des banques de données communes a été instituée à l'origine au niveau de l'art. 44/2 §2 de la loi sur la fonction de police, par la loi du 27/04/2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme.

[8] Il s'agit des statuts suivants : "Foreign terrorist fighter" (FTF), "Homegrown terrorist fighter" (HTF), Extrémiste potentiellement violent (EPV), Propagandiste de haine (PH) et Personne condamnée pour terrorisme (PCT). Parmi les FTF, on retrouve 5 catégories (FTF Cat. 1, FTF Cat. 2, FTF Cat. 3, FTF Cat. 4 et FTF Cat. 5), selon qu'il s'agit de personnes en territoire de conflit djihadiste (« sur place »), en route vers un tel territoire, de retour en Belgique après un séjour sur place, qui ont été empêchées de partir vers un tel territoire, ou qui ont l'intention de partir.

Cette présentation permet de donner une meilleure compréhension du contexte général dans lequel se situent les finalités de l'enquête.

Sont notamment passés en revue :

- Les compétences générales de l'OCAM en matière d'évaluation de la menace ;
- Les bases légales et réglementaires concernant la BDC T.E.R., en ce compris les définitions des statuts légaux sous lesquels des entités peuvent y être enregistrées ;
- Divers aspects liés à l'opérationnalisation et à la mise en œuvre de la stratégie T.E.R., tels que le partage et l'enrichissement d'informations via les plateformes d'échange que sont les Taskforces locales (TFL) et les Cellules de Sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (CSIL-R).

  Il est à préciser que les TFL sont établies au niveau des arrondissements judiciaires dans une optique de sécurité tandis que les CSIL-R sont instituées au niveau local (communes) et axées sur la prévention et l'accompagnement [9].

2) Les **qualifications utilisées par l'OCAM (hors statuts légaux)** en relation avec des personnes (enregistrées ou non dans la BDC T.E.R.).
3) La **manière dont l'OCAM évalue la menace émanant de personnes**. Dans ce contexte, deux méthodes d'évaluation sont examinées :
   - L'instrument d'évaluation de la menace (dénommé RooT37) développé par l'OCAM pour un suivi à long terme des entités figurant dans la BDC T.E.R.

     L'outil est décrit de manière détaillée en s'intéressant aussi :

     - aux efforts consentis par l'OCAM pour enrichir la position d'information permettant d'alimenter RooT37 ;
     - au contrôle de la qualité mis en place concernant l'utilisation qui en est faite ;
     - à une étude menée par la VUB, en 2021-2022, au sujet de RooT37.
   - La méthodologie d'évaluation de la menace employée dans les autres cas (hors RooT37), essentiellement pour les personnes ne figurant pas dans la BDC T.E.R.
4) Les **conclusions** de l'enquête **et** les **recommandations** qui en découlent.

[9] Des plateformes d'échange d'informations existent aussi au niveau du ressort des Cours d'appel pour le suivi et l'orientation des dossiers judiciaires en matière de terrorisme : il s'agit des Joint Intelligence Centers et Joint Decision Centers (JIC/JDC). A ces structures locales ou déconcentrées s'ajoute la Taskforce nationale (TFN), plateforme centrale où s'opèrent le pilotage de la Stratégie TER et celui des TFL au niveau national. L'OCAM participe systématiquement à chaque réunion des TFL et des JIC/JDC ainsi qu'aux réunions de la TFN.

III. Aperçu du cadre légal et réglementaire applicable

11. Les compétences générales de l'OCAM, définies dans la loi du 10/07/2006 relative à l'analyse de la menace (« loi OCAM »), recouvrent notamment les **évaluations ponctuelles** de la menace envers (1) des personnes, (2) des groupements, (3) des événements et (4) des intérêts (infrastructure critique nationale, institutions et intérêts belges à l'étranger) ou émanant d'individus ou de groupements.

12. Conformément à l'article 11 §6 de l'AR du 28/11/2006 portant exécution de la loi précitée, ces évaluations peuvent donner lieu à quatre niveaux de la menace : « **1 ou FAIBLE** », « **2 ou MOYEN** », « **3 ou GRAVE** », « **4 ou TRES GRAVE** ». Ce même article prévoit que l'appréciation du niveau de la menace doit se baser sur deux axes, à savoir la **gravité** (impact) et la **vraisemblance** du danger ou de la menace (probabilité de survenance).

13. L'OCAM réalise les évaluations en question à partir des renseignements qu'il reçoit de ses onze services d'appui repris à l'article 2, 2° de la loi du 10/07/2006, qui comptent notamment la police intégrée, la Sûreté de l'Etat (VSSE) et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), et de l'ensemble des acteurs énumérés aux articles 2 2° et 2 3° de la loi du 29/03/2024 portant création de la BDC T.E.R.[10]

14. Cette loi fait la distinction entre deux catégories, à savoir les **services de base** et les **services partenaires** :

- Les quatre services de base sont l'OCAM ainsi que la police intégrée et les services de renseignement et de sécurité au niveau civil et militaire (VSSE et SGRS).

- Les services partenaires comprennent dix-sept organismes dont certains correspondent aussi aux services d'appui.

15. L'OCAM ne recueille donc pas d'informations opérationnelles lui-même mais les reçoit des services précités. Tous les éléments en rapport avec ses missions légales sont enregistrés dans sa banque de données interne PROTEUS. Ne sont par contre repris dans la BDC T.E.R. que ceux relatifs aux entités qui y sont enregistrées. Il en résulte que toutes les informations figurant dans la BDC T.E.R. se retrouvent dans PROTEUS mais pas inversement.

16. Les bases légales et réglementaires actuelles concernant la BDC T.E.R. se trouvent dans les sources juridiques suivantes :

- la loi précitée du 29/03/2024 portant création de la BDC T.E.R,

- l'AR du 14/07/2024 relatif à la BDC T.E.R.[11],

[10] Loi du 29/03/2024 portant création de la banque de données commune "Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation" ("T.E.R.") et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

[11] Arrêté royal du 14/07/2024 relatif à la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. »).

- la circulaire ministérielle du 13/06/2025[12].

  Cette circulaire opérationnalise le contenu des deux instruments précités en tenant compte de la stratégie T.E.R. et des deux principes qui la sous-tendent, à savoir la *concertation de cas multidisciplinaire* et la *gestion du risque sur la base d'informations partagées*.

17. L'**objectif général de la BDC T.E.R**. est tout d'abord la mise à disposition d'un aperçu global actualisé des informations disponibles concernant les entités qui y figurent. Ceci permet le traitement en commun des informations en question et la concertation coordonnée entre les acteurs impliqués (services de base et services partenaires).

18. La BDC T.E.R. vise en outre l'aide à la prise de décisions par les autorités compétentes, de même que l'analyse, l'évaluation et le suivi (en ce compris la prise de mesures) des entités qu'elle contient[13], et du phénomène du terrorisme et de l'extrémisme lorsqu'il peut mener au terrorisme.

19. Ces finalités sont à mettre en rapport avec le rôle des plateformes de concertation ou taskforces locales (TFL) qui permettent le partage et l'enrichissement des données et informations relatives aux entités de la BDC T.E.R. ainsi que le suivi et l'adoption de mesures à leur égard.

20. Les **cinq statuts** sous lesquels peuvent être enregistrées les entités de la BDC T.E.R., en l'occurrence les « Foreign terrorist fighters » (FTF), les « Homegrown terrorist fighters » (HTF), les « Extrémistes potentiellement violents » (EPV), les « Personnes condamnées pour terrorisme » (PCT) et les « Propagandistes de haine » (PH), sont définis, sur la base de critères spécifiques, à l'article 2 (points 7°, 8°, 9°, 10° et 11°) de la loi du 29/03/2024.

21. Aux entités qui satisfont aux critères de l'un ou l'autre des statuts considérés, s'ajoutent les **entités en « pré-enquête »**. Cette dernière catégorie vise les entités pour lesquelles il existe des *indices sérieux* qu'elles puissent remplir ces critères. La pré-enquête n'est toutefois pas d'application pour les PCT car les critères légaux les concernant font référence à des faits établis et non à des indices.

22. Les entités en pré-enquête sont enregistrées provisoirement dans la BDC T.E.R. (6 mois maximum), le temps de compléter les informations disponibles et de confirmer ou non l'attribution d'un ou plusieurs statuts.

23. La loi du 29/03/2024 reprend d'autres définitions, qui figuraient déjà dans le cadre légal et réglementaire antérieur, comme :

- la « **fiche de renseignements** » (voir article 2, 16°) : celle-ci contient l'ensemble des données à caractère personnel et des informations relatives à une entité de la BDC T.E.R., provenant de tous les services qui l'alimentent.

---

[12] Circulaire du 13/06/2025 du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice relative à l'échange d'information et au suivi des entités reprises dans la Banque de données commune T.E.R.

[13] Une finalité supplémentaire spécifique d'aide à la protection, à l'accompagnement et au suivi est prévue concernant les mineurs de douze ans ou plus enregistrés sous statut dans la BDC T.E.R. et les enfants mineurs d'un FTF (Cat. 1 ou 3) ne rencontrant pas eux-mêmes les critères pour un tel enregistrement.

- la « **carte d'information** » (voir article 2, 17°) : cette carte consiste en un extrait de la fiche de renseignements dans laquelle figurent uniquement les données à caractère personnel et les informations considérées comme adéquates, pertinentes et non excessives (selon le destinataire concerné) pour le suivi des entités validées sous statut.

24. La loi du 29/03/2024 apporte aussi de nouvelles définitions, parmi lesquelles les différents droits d'accès à la BDC T.E.R. (voir article 2, 18°, 19°, 20° et 21°), en l'occurrence le « droit de création », le « droit de lecture », le « droit d'écriture » et le « droit d'interrogation ».

25. Le **droit de création** d'une entité dans la BDC T.E.R., sous statut ou en pré-enquête, est réservé aux quatre services de base. En ce qui concerne le **droit de lecture**, il est à préciser que les partenaires de la stratégie T.E.R. qui en bénéficient se voient également accorder un **droit d'écriture** afin de pouvoir compléter la BDC T.E.R. avec les données pertinentes dont ils disposent et ensuite de les mettre à jour.

26. La création sous statut doit ensuite faire l'objet d'une **validation** par l'OCAM dans le cadre de ses responsabilités en tant que responsable opérationnel de la BDC T.E.R. Elle est accompagnée de l'évaluation de la menace correspondante (voir article 12, 5° de la loi du 29/03/2024).

27. Cette **évaluation de la menace** se compose de trois parties : (1) le(s) statut(s) attribué(s) à l'entité considérée, (2) le niveau de la menace établi en utilisant l'outil RooT37 et (3) la motivation associée à ce niveau de la menace.

28. Elle doit être actualisée au minimum deux fois par an (voir art. 27 de la loi du 29/03/2024). Toutefois, dans la pratique, elle est actualisée de manière continue selon les nouvelles informations recueillies. Sur cette base, il est procédé à un **suivi personnalisé** de l'entité concernée.

29. De manière générale, la BDC T.E.R. est uniquement accessible aux personnes qui disposent d'une **habilitation de sécurité d'un niveau au moins « secret »**[14] et aux magistrats du ministère public dans le cadre de leurs missions judiciaires. Contrairement à PROTEUS, elle ne peut contenir que des éléments **non classifiés**[15].

30. Il est par ailleurs à préciser que seules des personnes de plus de douze ans peuvent être enregistrée dans la BDC T.E.R en tant qu'entité.

31. Pour ce qui est des **types de données** contenues dans la BDC T.E.R., en relation avec les entités qui y figurent, la loi du 29/03/2024 établit ce qu'il en est en ses articles 6 §2, 1°, 1 [16] et 6 §2, 2°. Il s'agit :

- des données d'identification et des catégories particulières de données à caractère personnel. Ces dernières recouvrent l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, les données biométriques et les données

[14] Voir article 6 de l'AR du 14/07/2024. Des exceptions sont cependant prévues dans certaines situations d'urgence (voir article 7 de l'AR du 14/07/2024).

[15] Au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé. Voir article 6 §2 de la loi du 29/03/2024.

[16] Pour les personnes physiques. D'autres données sont prévues pour les personnes morales et les associations de fait (voir art. 6 §2, 1°, 2) et 3) de la loi du 29/03/2024.

concernant la santé (sont ici pris en compte les aspects de la santé physique et mentale jugés pertinents dans le contexte de l'évaluation de la menace terroriste ou extrémiste).

- les données concernant les formations suivies, la situation financière, les fréquentations à risque, les absences de réponse aux convocations de l'autorité et les moyens de transports.

- des données administratives, judiciaires (en ce compris celles sur les faits qualifiés d'infraction), de police judiciaire, de police administrative et les informations (adéquates, pertinentes et non excessives compte tenu des missions et finalités visées) relatives aux entités enregistrées, traitées conformément à la loi par les services de base et les services partenaires qui disposent d'un droit de lecture et d'un droit d'écriture dans la BDC T.E.R.

IV. Les qualifications utilisées par l'OCAM en relation avec des personnes

32. Mis à part les cinq statuts légaux sous lesquels des entités peuvent être enregistrées dans la BDC T.E.R., d'autres qualifications sont utilisées par l'OCAM (notamment dans les motivations se rapportant aux évaluations de la menace) pour décrire les entités en question et des aspects tels que leurs idéologies, leurs rôles, leurs comportements et leurs activités.

33. Une reconnaissance non pas légale mais officielle a été donnée récemment à la plupart de ces notions via un lexique intitulé « *Joint counter extremism and terrorism (CET) glossary* » élaboré par le groupe de travail « Terminologie »[17] mis en place en novembre 2023 au sein de la taskforce nationale (TFN)[18].

34. Ce glossaire reprend des définitions communes des principaux termes utilisés en matière d'extrémisme et de terrorisme en relation avec la stratégie T.E.R. L'objectif consiste à donner à tous les partenaires impliqués un cadre de référence commun et à assurer une convergence dans le sens donné à cette terminologie et dans l'utilisation qui en est faite.

[17] Ce groupe de travail est composé de la VSSE (qui en est le président), de l'OCAM, du SGRS et du service central de lutte contre le terrorisme de la police fédérale (DJSOC-Terro).

[18] La TFN, qui est présidée par l'OCAM, rassemble le Ministère public, la Sûreté de l'État (VSSE), le Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS), la Police fédérale et la Police locale, le SPF Affaires étrangères, le SPF Intérieur (DG Sécurité et prévention, DG Office des Étrangers, Centre de Crise national), la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF), le SPF Justice (DG Établissements pénitentiaires (EPI), DG Législation, liberté et Droits fondamentaux (cellule « Prévention du terrorisme et de la radicalisation » du Service des Cultes et de la Laïcité et cellule « Terrorisme et radicalisation violente » du Service de la Politique Criminelle), l'Autorité flamande, la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Région wallonne ; la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale. Elle comprend plusieurs groupes de travail nationaux permanents, constitués autour d'un phénomène, d'une tendance ou d'une problématique spécifique et composés d'experts en la matière, avec pour objectif d'établir des analyses et d'offrir un soutien sur la base de cette expertise.

35. Dans sa version actuelle, le lexique comprend 35 définitions structurées en quatre blocs :

- (A) les **concepts généraux** utilisés en matière d'extrémisme et de terrorisme ;
- (B) les concepts en rapport avec **les individus, leurs principaux rôles et fonctions** dans le cadre d'activités extrémistes ou terroristes ;
- (C) les **principales idéologies et** les **principaux phénomènes** en matière d'extrémisme et de terrorisme ;
- (D) divers **processus** qui peuvent apparaître dans ces domaines.

36. Afin de prendre en compte les développements au niveau national et international concernant les phénomènes du terrorisme et de l'extrémisme, il est prévu que le groupe de travail « Terminologie » procède une fois par an à l'actualisation du lexique.

37. En dehors des statuts légaux et des termes généraux repris dans le glossaire CET, l'OCAM déclare ne pas utiliser d'autres qualifications, excepté celles qui peuvent figurer dans certaines notes se rapportant à un phénomène bien spécifique et dont l'intégration dans le glossaire n'apparaît pas (à ce stade) utile dans la mesure où il s'agit de notions n'intéressant pas l'ensemble des partenaires de la stratégie T.E.R.

V. La méthodologie d'évaluation de la menace associée à des personnes

38. Dans le cadre de ses évaluations ponctuelles concernant la menace émanant d'individus ou de groupements, l'OCAM a recours à deux méthodologies différentes, selon le contexte et la finalité considérée.

39. Pour les entités enregistrées dans la BDC T.E.R., un outil spécifique complexe dénommé « RooT37 » a été élaboré par l'OCAM dans l'optique d'un suivi régulier dans le temps et en vue de professionnaliser le travail d'évaluation.

40. Pour les entités ne figurant pas dans la BDC T.E.R., ou à l'occasion d'incidents ou d'événements particuliers en relation avec une personne (qu'elle soit ou non reprise dans la BDC T.E.R.) nécessitant une évaluation en urgence de la menace, une autre méthodologie, plus simple et n'ayant qu'une visée à court terme, est employée de manière plus exceptionnelle.

41. L'essentiel du travail d'évaluation de la menace étant effectué via RooT37, c'est sur cet instrument que s'est focalisée l'enquête.

1. La méthodologie d'analyse de la menace pour les entités de la BDC T.E.R.

1.1. Fonctionnement général

42. L'instrument RooT37 est utilisé depuis 2020 pour procéder à l'attribution de l'un ou l'autre des statuts légaux existants aux entités qui seront reprises sur cette base dans la BDC T.E.R. et à l'évaluation de la menace qui leur est associée.

43. Il a été développé à partir de 2017 en se fondant sur la propre expérience des collaborateurs de l'OCAM et en s'inspirant d'autres instruments d'évaluation des risques à l'étranger. L'objectif

était de disposer d'une méthodologie plus élaborée et structurée permettant d'objectiver davantage le niveau d'évaluation de la menace et la motivation y relative, tout en étant suffisamment flexible pour être en mesure d'effectuer un suivi dans le temps des entités de la BDC T.E.R.

44. L'approche retenue se veut holistique dans la mesure où sont appréhendés dans un seul et même outil à la fois le risque de passage à l'acte terroriste ou extrémiste et celui de propagandisme de haine. Il fallait également que le système reste suffisamment simple d'utilisation et qu'il soit adapté aux missions de l'OCAM et au cadre légal et réglementaire belge.

45. RooT37 comprend 37 indicateurs de risques regroupés en cinq domaines de risque :

- (1) les idéologies, croyances, convictions ;
- (2) le contexte social ;
- (3) l'intention ;
- (4) les actes, capacités, aptitudes ;
- (5) la problématique psychique[19].

46. L'outil se fonde en bonne partie sur les méthodologies dites de « **jugement professionnel structuré** » qui reposent sur une série d'indicateurs de risque jugés pertinents en relation avec la problématique considérée, leur présence ayant été associée sur une base empirique à la manifestation (accrue) de ladite problématique. Ces indicateurs sont estimés individuellement à partir des éléments connus concernant une entité donnée pour livrer ensuite dans leur ensemble une évaluation globale.

47. Au niveau du système de pondération aboutissant à la détermination d'un score chiffré pour le niveau de la menace, RooT37 s'inspire également des techniques d'évaluation du risque connues sous le nom de « **méthodes d'estimation statistiques ou actuarielles** ». Celles-ci entendent prévoir l'occurrence de comportements spécifiques en s'appuyant essentiellement sur une probabilité statistique. Chacun des 37 indicateurs de risque de RooT37 reçoit ainsi une certaine pondération, les indicateurs apparaissant comme les plus problématiques recevant les valeurs les plus élevées.

48. Concrètement, chaque indicateur de risque est évalué par l'OCAM à partir de l'ensemble des informations disponibles, à charge ou à décharge et quel que soit leur niveau de fiabilité, livrées par ses services d'appui et les services partenaires de la Stratégie T.E.R.

49. L'objectif est de déterminer dans quelle mesure celui-ci est ou non présent[20]. Ceci se fait en lui attribuant une réponse parmi celles prévues dans le modèle, à savoir :

---

[19] Les quatre premiers domaines de risque comprennent plusieurs indicateurs spécifiques ainsi que deux indicateurs résiduels, respectivement pour les éléments à charge et à décharge. Le domaine de la problématique psychique contient quant à lui des indicateurs spécifiques et seulement un indicateur résiduel, concernant les éléments à décharge.

[20] Il est à préciser qu'il est fait application dans RooT37 de règles de déduction, la présence d'informations concernant un indicateur de risque donné permettant parfois de tirer en toute logique des conclusions par rapport à un ou plusieurs autres indicateurs. Certaines déductions sont opérées de façon automatique (avec

- « oui » : les éléments disponibles permettent de conclure avec une probabilité proche de la certitude que l'indicateur est rencontré ;

- « oui, plus de 2 ans » : les éléments disponibles permettant de conclure que l'indicateur est rencontré datent d'il y a plus de 2 ans ;

- « possible » : l'indicateur pourrait être rencontré mais les éléments disponibles ne permettent pas de l'affirmer ;

- « non » : les éléments disponibles permettent de conclure avec une probabilité proche de la certitude que l'indicateur n'est pas rencontré ;

- « pas d'info » : il n'y a pas d'information pour évaluer l'indicateur de risque.

50. Tant la présence que l'absence de chaque indicateur est donc évaluée, le caractère « non atteint/non présent » devant également être démontré.

51. Par ailleurs, une évolution est possible au cours du temps, selon ce qui ressort des renseignements progressivement recueillis, les réponses données à la plupart des indicateurs[21] pouvant ainsi passer d'une réponse à une autre. Sur la base de ces deux aspects, l'outil RooT37 peut donc être qualifié de « bidirectionnel ».

52. Les indicateurs de risque repris dans la méthodologie RooT37 permettent d'opérationnaliser les définitions légales de chacun des cinq statuts. Parmi ces 37 indicateurs, 19 sont en effet considérés comme des **indicateurs de validation**.

53. Lorsque ces indicateurs de validation, déterminé(s) à partir des critères figurant dans ces définitions légales, sont considérés comme étant présents (réponse « oui »), le statut correspondant est attribué à l'entité considérée.

54. Plus précisément, pour chacune des cinq catégories de FTF de même que pour les HTF et les PCT, un seul indicateur de validation est prévu. Dès que celui-ci est jugé confirmé, l'entité concernée reçoit le statut correspondant et s'il est évalué comme « possible », l'entité peut être placée en pré-enquête.

55. Par contre, pour les PH et les EPV, il existe respectivement trois et onze indicateurs de validation, et il faut que la « réponse « oui » ou « possible » soit donnée aux trois indicateurs requis pour les PH, et à trois des onze prévus pour les EPV, pour que ces statuts puissent être attribués ou qu'un placement en pré-enquête puisse être effectué.

56. L'examen des critères repris dans la définition légale du statut EPV montre cependant que n'importe quelle combinaison de trois indicateurs ne peut convenir pour l'attribution de ce statut. Deux indicateurs en particulier parmi les 11 prévus doivent nécessairement être présents en association avec un troisième. Cette précision ne figure cependant pas dans le manuel RooT37.

---

possibilité d'y déroger) à partir de règles intégrées dans le programme. Des règles particulières sont également prévues pour certains profils.

[21] Une telle évolution n'est pas possible pour les indicateurs considérés comme « statiques », pour lesquels la réponse donnée initialement ne peut passer que de « oui » à « oui, + de 2 ans ». Une fois qu'ils ont été atteints, ce constat est définitif. C'est le cas notamment pour les indicateurs relatifs à la commission ou à la préparation d'actes de violence à motivation extrémiste/terroriste.

57. Concernant la **pondération**, une valeur spécifique est accordée par RooT37 à chacun des 37 indicateurs de risque, en fonction de l'impact plus ou moins important que cet indicateur est censé avoir sur le niveau de la menace (un indicateur considéré comme ayant plus d'impact recevant une valeur plus élevée) et de la réponse qui lui est attribuée par l'évaluateur. Il est à remarquer que lorsqu'un indicateur reçoit la réponse « non » ou « pas d'info », la pondération qui lui est associée est nulle.

58. Sur cette base, un calcul automatique est effectué par le programme RooT37, de façon à faire apparaître un résultat global par domaine de risque ainsi qu'un score total, correspondant à un nombre à deux décimales compris entre 1 et 4. Le niveau de la menace ainsi obtenu est arrondi à l'unité pour coïncider à l'un des quatre niveaux d'évaluation de la menace légalement prévus (voir supra).

59. L'application de la méthodologie RooT37 aboutit in fine à des résultats qui se composent de trois aspects : (1) le **niveau de la menace**, à savoir le score chiffré précité (niveau 1, 2, 3 ou 4), (2) la définition du ou des **statut(s) attribué(s)** à l'entité considérée et (3) la **motivation**, c'est-à-dire l'interprétation qualitative de ces résultats.

60. L'objectif est en effet d'analyser le profil de l'individu considéré en identifiant les domaines de risque les plus pertinents et ceux présentant une évolution plus marquée, et en décrivant en quoi consiste plus précisément la menace et comment elle pourrait se manifester.

61. En fonction de ces éléments, des **stratégies de suivi** sur mesure pourront être identifiées dans une optique de gestion et de réduction des risques. Pour rappel, la définition des mesures et de leurs modalités concrètes relève de la responsabilité des partenaires de la TFL[22].

62. Il est à préciser que la menace est non-seulement considérée en relation avec un **passage à l'acte terroriste ou extrémiste** mais aussi avec le **propagandisme** (en relation avec le statut de propagandiste de haine). Le score produit par RooT37 reflète ainsi la probabilité/vraisemblance du passage à l'acte terroriste/extrémiste violent et/ou de la mise en œuvre d'activités propagandistes (qui elles-mêmes peuvent susciter un tel passage à l'acte dans le chef d'une ou plusieurs autres personnes) de même que les conséquences en termes de gravité, rejoignant ainsi l'article 11§6 de l'AR du 28/11/2006 (voir supra).

63. A un niveau plus global, RooT37 permet de faire ressortir, parmi l'ensemble des entités enregistrées dans la BDC T.E.R., celles qui présentent un niveau de risque plus important (sur la base des scores de la menace les plus hauts) et correspondent donc à des **profils prioritaires méritant le degré de suivi le plus élevé**.

64. De plus, le fait de procéder à des réévaluations à intervalles de temps réguliers renseigne quant à l'évolution de la situation concernant chaque entité : il s'agit de l'**aspect dynamique (de la gestion) du risque**. Une fois qu'une personne est enregistrée sous statut dans la BDC T.E.R., il faut en effet vérifier, au minimum deux fois par an, si elle remplit toujours le ou les critère(s) de validation prévu(s) pour pouvoir être maintenue dans ce(s) statut(s) et si des changements doivent être apportés dans l'appréciation des indicateurs de risque et dans la motivation.

[22] Ces mesures sont mentionnées dans la fiche de renseignements et la carte d'information (également enregistrées dans la BDC T.E.R.) de l'entité concernée.

65. Si le ou les indicateurs de validation requis ne sont plus jugés comme étant atteint(s), le **processus de ventilation** est entamé, selon des règles qui diffèrent en fonction du statut concerné, jusqu'au retrait de l'entité considérée de la BDC T.E.R. Pendant la durée du processus de ventilation, les mesures qui avaient préalablement été prises sont progressivement levées.

66. Afin de clarifier et de rationnaliser l'utilisation de RooT37, de préciser ce que recouvre chaque indicateur de risque et de guider l'évaluateur dans son appréciation de ceux-ci, l'OCAM a mis au point un **manuel « RooT37 »**. Celui-ci donne notamment pour chaque indicateur de risque une définition de ce qui constitue la « base de référence minimale » à partir de laquelle il peut être considéré que l'indicateur concerné est présent/atteint ainsi que des exemples concrets. Ce manuel est actualisé régulièrement afin de prendre en compte les évolutions observées au niveau de la problématique du terrorisme et de l'extrémisme et l'expérience de l'OCAM.

67. L'outil RooT37 et le manuel structurent ainsi l'analyse effectuée par l'OCAM dans le cadre du processus de validation des entités enregistrées sous statut dans la BDC T.E.R. ou proposées pour placement en pré-enquête de même que l'évaluation de la menace associée aux entités sous statut.

68. Les analyses et évaluations de la menace, effectuées en suivant les explications et lignes directrices du manuel RooT37, gagnent ainsi en objectivité, en uniformité et en cohérence. Ceci garantit plus de fiabilité inter-évaluateurs.

1.2. Concernant plus particulièrement les domaines de risque

69. Ainsi que précisé supra, les 37 indicateurs de rooT37 sont répartis dans les cinq domaines de risque suivants : (1) idéologie, croyances, convictions, (2) contexte social, (3) intention, (4) actes, capacités et aptitudes, et (5) problématique psychique. Chacun de ceux-ci comprend plusieurs indicateurs spécifiques retenus sur une base empirique permettant d'associer leur présence à la manifestation (accrue) de la problématique du terrorisme ou de l'extrémise, ainsi qu'un ou deux indicateur(s) « résiduel(s) », respectivement pour les éléments à charge et à décharge[23]. Sont repris dans ces indicateurs résiduels les éléments ne pouvant être directement reliés à l'un ou l'autre des indicateurs spécifiques.

70. Comme déjà évoqué, certains indicateurs ont été formulés de façon à correspondre au contenu des définitions légales de chacun des statuts FTF, HTF, EPV, PCT et PH, constituant ainsi les **19 indicateurs de validation** permettant d'attribuer à une entité l'un ou l'autre de ces statuts (sur la base de la réponse « oui »). Ces indicateurs de validation sont répartis dans les différents domaines de risque.

71. Il est par ailleurs à remarquer que certains indicateurs spécifiques du domaine de risque relatif à la problématique psychique doivent faire l'objet d'un diagnostic par un professionnel compétent pour que leur présence puisse être confirmée (réponse « oui ») ou infirmée (réponse « non »). Pour les évaluateurs de l'OCAM, il ne s'agit pas dans ce cas de formuler un tel diagnostic mais plutôt d'examiner, à partir d'une liste de caractéristiques potentiellement pertinentes, si certaines d'entre elles peuvent être remarquées dans le comportement et le fonctionnement de l'individu considéré. Dans l'affirmative, l'évaluateur peut seulement conclure à la présence possible de l'indicateur en question. Ces appréciations font par ailleurs

[23] Pour rappel, seul le domaine de risque concernant la problématique psychique ne comporte qu'un indicateur résiduel, pour les éléments à décharge.

l'objet d'une supervision systématique par les psychologues du département de l'OCAM chargé de la mise en œuvre de l'instrument RooT37 (voir infra).

72. L'inclusion d'indicateurs de risque liés à la problématique psychique dans RooT37 tient au fait que l'association ou l'interaction de certains symptômes ou caractéristiques relevant de cette problématique avec la présence de certains autres indicateurs peut avoir un impact sur le risque de survenance de violences de nature terroriste ou extrémiste, autrement dit sur la vulnérabilité d'un individu concernant un tel passage à l'acte.

73. La difficulté réside cependant dans le fait que, pour bon nombre de cas, les informations permettant d'apprécier l'existence éventuelle d'une problématique psychique font défaut. Il en est de même en ce qui concerne les diagnostics posés par des professionnels compétents.

1.3. Les efforts de sensibilisation pour enrichir la position d'information

74. L'efficacité de l'outil RooT37 dépendant des renseignements pour l'alimenter, l'OCAM accorde une attention particulière aux « angles morts » de l'évaluation (lorsque la réponse « pas d'info » est attribuée à certains indicateurs de risque).

75. Afin d'estimer l'ampleur de ces lacunes, d'attirer l'attention sur ce manque d'information et d'inciter à le combler, un système de « **feux clignotants** » s'active dans RooT37 en indiquant le pourcentage d'informations manquantes (sur fond orange ou rouge quand respectivement 33% et 50 % des indicateurs de risque ne sont pas évalués à défaut d'informations suffisantes pour une entité donnée). Il est cependant à préciser que l'OCAM ne dispose pas de statistiques concernant les entités de la BDC T.E.R. pour lesquelles ces clignotants sont enclenchés.

76. Lorsque ces clignotants sont activés, l'OCAM fait passer le message lors des réunions TFL pour que des **efforts de recherches complémentaires** soient consentis. Dans cette même optique, l'OCAM consacre depuis des années des efforts soutenus en vue de **sensibiliser les partenaires de la stratégie T.E.R.** à l'importance du recueil et du partage d'informations. Ceci se fait notamment durant les réunions TFL où un membre du département Analyse Individuelle (AI – voir infra) est systématiquement présent[24].

77. Si nécessaire, il est aussi veillé à ce que la **CSIL-R** soit sollicitée afin de compléter les données sous l'angle socio-préventif. Une fiche de « feed-back » est ainsi prévue pour faciliter l'échange d'informations entre la TFL et la CSIL-R, l'OCAM accordant une attention particulière à la généralisation de l'utilisation de cette fiche.

78. Plus généralement, les démarches suivantes ont également été entreprises afin de stimuler le flux entrant de renseignements :

- L'OCAM intervient au sein de la TFN (dont il est le coordinateur) et des groupes de travail thématiques (GT) créés à ce niveau, en vue de diffuser vers tous les acteurs participants ses attentes en termes d'enrichissement et d'échange d'informations et de faire relayer ce message de manière plus large.
- Des accords de collaboration ont été conclus entre l'OCAM et certains services partenaires, notamment les maisons de Justice. Sur cette base, les rapports établis par

[24] Outre les réunions TFL, les membres du département AI prennent également part à toutes les réunions JIC/ JDC (Joint Intelligence Center / Joint Decision Center).

ces services dans le cadre du suivi des personnes reprises dans la BDC T.E.R. sont systématiquement transmis à l'OCAM pour exploitation.

- Des contacts ont aussi été pris avec certains acteurs du domaine psycho-social (notamment le personnel des centres psychiatriques médico-légaux) afin de les sensibiliser à l'importance de leur contribution en relation avec les indicateurs de risque concernant la problématique psychique.

- L'OCAM organise des formations à l'intention des différents services impliqués dans la stratégie T.E.R. pour leur présenter la méthodologie RooT37 et attirer l'attention sur les différents domaines et aspects à propos desquels il est important de récolter des données.

79. Globalement, ces démarches ont permis de **compléter la position d'information** concernant les entités figurant dans la BDC T.E.R. L'OCAM entend poursuivre dans cette voie. Ceci est d'autant plus important que plus l'image qui peut être développée concernant une entité et la menace qu'elle représente est précise, au mieux il est possible de mettre en place des mesures de suivi qui apparaissent comme les plus appropriées à la situation considérée.

1.4. Suivi et contrôle de qualité concernant l'application de la méthodologie RooT37

80. Un nouveau département dénommé « Analyse individuelle » (AI) a été institué en octobre 2023 au sein de l'OCAM avec pour objectif d'effectuer un suivi global de l'ensemble des entités reprises dans la BDC T.E.R. Les 15 membres de ce département, en ce compris deux (et bientôt trois) psychologues ayant une expertise en psychologie légale, sont principalement chargés de cette mission et sont donc spécialisés en la matière. Il s'agit d'experts ayant une connaissance approfondie de la méthodologie RooT37. Ceci permet d'assurer le caractère professionnel des évaluations et d'atteindre plus d'uniformité et de cohérence dans l'application de ladite méthodologie[25].

81. Dans le cadre de ce suivi, un **contrôle de qualité** a été mis en place[26] concernant l'ensemble du travail réalisé à partir de la méthodologie RooT37, à savoir l'attribution d'un ou plusieurs statut(s) à une entité, l'évaluation du niveau de la menace associée aux entités enregistrées sous statut dans la BDC T.E.R. (et donc l'appréciation de l'ensemble des indicateurs de risques de RooT37), la préparation de la motivation relative à cette évaluation ainsi que toutes les activités de suivi ultérieures (actualisation/ adaptation des évaluations, ventilation et archivage).

82. Ce système, connu également sous l'appellation « **Team Q** », fonctionne selon le mode « peer review » : deux collaborateurs du département AI (un pour chaque rôle linguistique) sont désignés chaque semaine pour exercer un rôle de permanence au cours duquel ils passent en revue toutes les nouvelles évaluations de la menace réalisées par leurs collègues ainsi que les changements significatifs qui ont été apportés aux évaluations existantes (modifications dans

[25] L'instauration du département AI répond également à l'une des recommandations formulées dans une étude effectuée par la VUB en 2021-2022, à la demande de l'OCAM, concernant le nouvel outil RooT37 (voir infra).

[26] Il est à préciser qu'un tel contrôle est une préoccupation très ancienne : il s'agit d'un processus continu qui s'effectue depuis le lancement de la banque de données interne de l'OCAM (PROTEUS).

les scores du niveau de la menace, dans les réponses données aux indicateurs de risque et dans les motivations).

83. Les **ventilations** et les **archivages** des entités sous statut ou en pré-enquête font également l'objet de vérifications. Ces processus interviennent respectivement lorsqu'une entité ne correspond plus aux indicateurs de validation prévus pour les statuts légaux et quand il est décidé, à la suite de la pré-enquête, de ne pas procéder à l'enregistrement sous statut dans la BDC T.E.R.

84. A la suite de ce contrôle de qualité, les évaluations (nouvelles ou existantes) sont **validées** (approuvées). Pour une entité nouvellement créée dans la BDC T.E.R. par un service de base, ceci revient à valider celle-ci sous le ou les statut(s) repris dans l'évaluation.

85. Il est à remarquer que même en dehors de tout changement et de tout apport d'informations, l'on veille à procéder sur une base semestrielle au contrôle du contenu des évaluations de la menace, ceci afin de respecter la condition légale de deux évaluations par an au minimum (article 27 de la loi du 29/03/2024).

86. Outre le « peer review », d'autres modalités sont prévues au sein du département AI pour échanger et faire le point sur les dossiers d'évaluation suscitant des interrogations ou des difficultés d'appréciation ainsi que de manière plus générale, sur l'application de la méthodologie RooT37 :

- Le mécanisme « **SOS-RooT 37** » permet d'organiser des réunions à la demande pour discuter de l'un ou l'autre cas ainsi que des réunions à intervalles réguliers qui portent sur certaines thématiques particulières.
- Via le canal Teams « **SOS-RooT kanaal** », les collaborateurs peuvent en outre communiquer par écrit des questions concernant la méthodologie RooT37.

87. Globalement, le département AI permet ainsi d'assurer plus de convergence dans l'application de l'outil RooT37 et par conséquent de renforcer la cohérence des résultats produits (fiabilité « inter-évaluateurs »).

1.5. Evaluation de la méthodologie RooT37 par la VUB

88. En 2021, l'OCAM a demandé à la faculté de Criminologie de la VUB de procéder à une évaluation scientifique indépendante de RooT37. Cette étude[27], finalisée en février 2022, s'est essentiellement attachée à examiner la validité du modèle, la mise en œuvre de l'outil RooT37 au sein de l'OCAM et la fiabilité inter-évaluateurs.

89. Les conclusions de l'étude mettent principalement en évidence les points suivants :

(1) certains indicateurs de risque, repris dans d'autres instruments d'évaluation du risque en matière de terrorisme et d'extrémisme au niveau international, pourraient également être intégrés dans RooT37, en ce compris des éléments réduisant le risque ou « facteurs de protection » ;

[27] Etude intitulée « *Een onderzoek naar de implementatie, betrouwbaarheid en validiteit (IMBEVA) van risicotaxatietool RooT37* », 15/03/2022.

(2) un manque d'information est constaté pour bon nombre d'indicateurs de risque, en particulier pour les domaines relatifs aux intentions, aux actes/ capacités/ aptitudes et à la problématique psychique ;

(3) la fiabilité inter-évaluateurs est encore insuffisante.

90. Plusieurs recommandations spécifiques ont été formulées en relation avec ces différents points. Globalement, il est préconisé de veiller à l'actualisation de l'outil en fonction de l'évolution des connaissances et en suivant les développements observés en rapport avec le terrorisme et l'extrémisme.

91. L'OCAM estime que les résultats de l'étude méritent cependant d'être contextualisés en se fondant sur les arguments suivants :

- Tout d'abord, RooT37 a été élaboré en tenant compte du cadre légal et réglementaire belge dans lequel il devait s'intégrer. Ceci implique certaines contraintes.

  Selon l'OCAM, ces contraintes n'affaiblissent pourtant pas la validité de RooT37 puisque les indicateurs de risque retenus ont tous un fondement empirique.

- L'outil permet en l'état (sans devoir ajouter d'indicateurs complémentaires) d'appréhender les problématiques considérées (passage à l'acte terroriste/ extrémiste et propagandisme de haine).

  L'appréciation des indicateurs de risque se base en effet sur toutes les informations disponibles, tant à charge qu'à décharge.

  Les exemples fournis dans le manuel RooT37 montrent en outre l'étendue de ce qui est à prendre en compte en relation avec chacun des indicateurs existants, et comment relier tel ou tel élément à un indicateur donné.

  Les informations ne se rapportant pas directement à l'un des indicateurs spécifiques sont quant à elles incluses dans les indicateurs résiduels « autres éléments à charge » et « autres éléments à décharge » prévus pour chaque domaine de risque.

- Il s'agissait de veiller à garder la méthodologie suffisamment simple d'utilisation et à ne pas l'alourdir inutilement.

- L'étude de la VUB a été menée avant la création du département Analyse Individuelle alors que les collaborateurs chargés de l'application de RooT37 n'étaient pas encore spécialisés dans ce domaine.

  C'est d'ailleurs en tenant compte des recommandations de la VUB concernant un manque de fiabilité inter-évaluateurs que l'OCAM a mis en place ce nouveau département. Comme évoqué supra, l'objectif était de garantir un suivi professionnel et spécialisé des entités de la BDC T.E.R. ainsi qu'une application cohérente et convergente de RooT37. Il s'agissait également de soumettre le travail effectué à partir de cet outil à un contrôle de qualité systématique et performant.

- Concernant le manque d'information relevé par la VUB, la poursuite des efforts en vue de sensibiliser les partenaires de la stratégie T.E.R., associée au système de feux

clignotants intégrés dans RooT37, a permis d'enrichir progressivement la position d'information et de réduire les « angles morts ».

- Pour ce qui est de l'actualisation de l'outil afin de le garder en adéquation avec les phénomènes auxquels il s'applique, l'OCAM est bien conscient de cette nécessité. Ceci se traduit notamment par la révision du manuel RooT37 en fonction de l'expérience, de l'évolution des connaissances et des tendances concernant le terrorisme et l'extrémisme.

2. La méthodologie d'analyse de la menace en dehors de l'application de RooT37

92. Parallèlement au département Analyse Individuelle (AI), qui s'occupe des évaluations de la menace pour les entités enregistrées dans la BDC T.E.R., dans une approche axée sur un suivi en continu et à long terme, il existe également au sein de l'OCAM un département **Analyse Ponctuelle**.

93. Ce dernier effectue des évaluations de la menace à la demande d'un service d'appui ou à l'initiative de l'OCAM dans les deux cas suivants :

- pour des personnes non reprises dans la BDC T.E.R[28],
- de manière plus exceptionnelle, pour des personnes (figurant ou non dans la BDC T.E.R.) qui posent à un moment donné un risque de passage à l'acte terroriste ou extrémiste dans le contexte d'un événement ou d'un incident particulier nécessitant une évaluation en urgence de la menace.

94. Les évaluations en question, qui sont peu fréquentes, concernent généralement des individus pour lesquels **peu d'éléments sont disponibles** et qui ne devront pas nécessairement faire l'objet d'un suivi ultérieur (ils ne sont dans ce cas pas enregistrés dans la BDC T.E.R.). Elles ne sont donc pas réalisées sur la base de l'outil RooT37 mais en utilisant une méthodologie beaucoup moins complexe[29] qui se fonde sur l'appréciation de deux axes, à savoir la **capacité** et l'**intention**[30].

95. Il s'agit concrètement :

- d'examiner la capacité de la personne à commettre des actes de violence terroriste/ extrémiste, celle-ci pouvant être estimée selon quatre scores, à savoir comme étant (1) faible ou inexistante, (2) moyenne, (3) grave ou (4) très grave ;
- d'apprécier l'intention d'un tel passage à l'acte, cette intention pouvant elle-aussi recevoir l'un ou l'autre des quatre scores précités.

[28] Les entités en question pouvant par contre figurer dans PROTEUS.

[29] Cette méthodologie peut être appliquée pour trois types de situation : (1) la menace envers des personnes (personnalités, responsables politiques, …) ou des événements (marchés de Noël, festivals, sommets de l'UE, …), (2) la menace émanant d'individus et/ou de groupes, ou (3) la menace générale en Belgique.

[30] Ces deux axes peuvent être mis en relation avec la vraisemblance de la menace et sa gravité.

96. Les différentes combinaisons possibles des évaluations données à chacun de ces deux axes aboutissent à un niveau de la menace qui, comme pour RooT37, va de 1 à 4. Il est à noter que cette méthodologie fait l'objet d'un projet d'adaptation en cours.

97. Il est à préciser que lorsqu'elle est employée pour une menace détectée à un moment donné, en relation avec un événement ou un incident particulier associé à un individu inscrit dans la BDC T.E.R., l'évaluation prend en compte tant les éléments de la BDC T.E.R. que ceux en rapport avec cet événement. Les deux méthodologies s'articulent alors, et les informations donnant lieu à l'évaluation ponctuelle « simplifiée » sont également reprises dans la BDC T.E.R. pour alimenter l'évaluation sur la base de RooT37. Les résultats produits par l'évaluation ponctuelle « simplifiée » se limitent néanmoins à un événement ou un incident à un instant précis alors que ceux livrés par RooT37 portent sur la personne (et non sur l'événement ou l'incident en tant que tel) et ont vocation à évoluer dans la durée (avec un suivi au niveau de la TFL concernée).

VI. Conclusions et recommandations

98. En ce qui concerne les qualifications utilisées par l'OCAM en relation avec des personnes, il ressort de l'enquête que celles-ci recouvrent d'une part les statuts légaux sous lesquels des entités peuvent être inscrites dans la BDC T.E.R. et d'autre part, la terminologie reprise dans un lexique intitulé « Joint Counter Extremism and Terrorism Terminology ». Officialisé début 2025, ce lexique a été élaboré conjointement par les quatre services de base au sein du groupe de travail ad hoc « Terminologie » créé au niveau de la Taskforce nationale (TFN). L'objectif est de fournir aux partenaires de la stratégie T.E.R. un cadre de référence commun pour décrire les entités faisant l'objet d'un suivi en application de ladite stratégie. Il est prévu que le glossaire fasse l'objet d'une actualisation annuelle.

99. Quant à la manière dont l'OCAM procède à l'analyse de la menace terroriste ou extrémiste émanant de personnes, il apparaît que deux méthodologies distinctes sont utilisées.

100. La première repose sur un outil quantitatif et qualitatif complexe dénommé RooT37, développé par l'OCAM à partir de sa propre expertise et de recherches comparatives au niveau international. Cette méthodologie est d'application depuis 2020. Destiné au suivi à long terme de l'ensemble des entités de la BDC T.E.R. dans une optique de gestion du risque par les partenaires compétents, cet outil est mis en œuvre exclusivement, depuis octobre 2023, par les membres spécialisés d'un nouveau département créé à cet effet, à savoir le département Analyse individuelle.

101. La seconde méthodologie, plus simple et n'ayant qu'une portée à court terme, est employée de manière peu fréquente pour évaluer essentiellement la menace émanant de personnes non enregistrées dans la BDC T.E.R. Cette méthodologie est appliquée par un autre département, le département Analyse Ponctuelle.

102. L'ensemble des éléments communiqués concernant RooT37 montre que cet outil a été élaboré par l'OCAM de façon rigoureuse, avec une approche globale de la problématique du terrorisme et de l'extrémisme tout en en veillant à ce que l'outil reste suffisamment simple d'utilisation. Cette méthodologie repose sur des critères clairement définis. Elle est soumise à un contrôle régulier pour l'adapter si nécessaire à l'évolution des phénomènes concernés et des acquis scientifiques et empiriques. Elle est employée par du personnel disposant de

l'expertise nécessaire, soumis à une supervision garantissant le professionnalisme du travail effectué ainsi que la cohérence des résultats produits.

103. L'OCAM veille de surcroît à enrichir la position d'information indispensable à la validité des scores livrés par RooT37 afin de compléter et d'affiner progressivement l'image de la menace que représentent les personnes radicalisées. Ceci contribue à mettre en œuvre une meilleure gestion des risques.

104. Globalement, l'enquête n'a mis à jour aucun dysfonctionnement. Les Comités P et R/I formulent néanmoins quelques recommandations en vue d'amélioration :

1) <u>Réaliser une étude statistique du nombre d'entités pour lesquelles les « feux clignotants » dans Root37 sont actifs</u>

Afin d'attirer l'attention sur le manque d'information affectant les indicateurs de risque, autrement dit sur les « angles morts » de l'évaluation, et de conscientiser l'évaluateur quant à l'impact qui en découle pour la fiabilité du score total produit RooT37 et la prudence qui s'impose dans l'utilisation de celui-ci, un système de « feux clignotants » a été intégré dans l'évaluation RooT37. Le pourcentage d'informations manquantes est affiché, respectivement sur fond de couleur orange ou rouge, dès que 33% ou 50% des indicateurs reçoivent la réponse « pas d'information », par domaine de risque ou globalement.

Les Comités P et R/I saluent le développement de cette fonctionnalité automatique et constatent par ailleurs, sur la base de la prise de connaissance de quelques exemples de motivations d'évaluations de la menace, la vigilance dont l'OCAM fait preuve à ce sujet, en veillant à évoquer clairement les manques d'informations existants.

Néanmoins, force est de regretter l'absence de statistiques concernant le nombre d'individus enregistrés dans la BDC T.E.R. pour lesquels ces feux clignotants liés à un manque d'information sont actifs. Les Comités P et R/I invitent l'OCAM à produire ces statistiques. Celles-ci devront permettre d'initier une réflexion dans l'hypothèse où elles révèleraient un nombre important de feux clignotants actifs.

2) <u>Soumettre l'outil RooT37 à un contrôle interne et externe périodiques</u>

En complément aux initiatives déjà prises par l'OCAM pour optimaliser RooT37, les Comités P et R/I recommandent de réaliser un contrôle interne annuel de l'outil et de son utilisation, de façon à permettre notamment une réflexion quant à l'adéquation des indicateurs de risque et de leur pondération, sur la base de l'évolution des connaissances scientifiques et de l'expérience de l'institution. Le manuel RooT37 faisant déjà l'objet de révisions régulières, les contrôles en question pourraient être réalisés parallèlement à ces exercices. Les résultats devraient être consignés dans un rapport à transmettre aux deux Comités.

Par ailleurs, l'étude de la VUB a démontré l'utilité de soumettre la méthodologie RooT37 au contrôle externe d'experts. Rappelons que c'est notamment suite aux recommandations de cette étude qu'une série d'ajustements ont été réalisés par l'OCAM, dont la création en octobre 2023 du département Analyse individuelle, avec pour objectif d'atteindre plus d'uniformité et de cohérence dans l'application de la méthodologie RooT37. C'est pourquoi les Comités P et R/I recommandent que, tous les cinq ans, un contrôle externe de ladite méthodologie soit effectué, en particulier en ce qui concerne les indicateurs de risque et la

pondération qui leur est attribuée, en prenant en compte l'évolution des connaissances scientifiques et empiriques dans le domaine considéré.

3) Etudier le poids effectif accordé à la problématique psychique dans l'attribution du score global produit par RooT37

En ce qui concerne la problématique psychique, tout en reconnaissant que l'association de symptômes liés à des troubles psychiques chez l'individu avec la présence de certains indicateurs de radicalisation peut avoir un impact sur le risque de survenance de violences de nature terroriste ou extrémiste, les Comités P et R/I constatent la difficulté que représente l'intégration de cette problématique au sein d'un outil tel que RooT37.

La revue de la littérature scientifique réalisée par la VUB montre en effet que les études en la matière ne sont pas univoques. Ceci rend le développement d'indicateurs (ainsi que leur pondération) très complexe. Par ailleurs, les indicateurs de risque considérés sont ceux pour lesquels l'OCAM constate le plus grand manque d'information, de sorte qu'au vu de la pondération nulle accordée aux indicateurs recevant la réponse « pas d'info », la part de ce domaine de risque dans le calcul du niveau de la menace (score total produit par RooT37) attribué à une entité de la BDC T.E.R se trouve à priori limitée.

Et lorsque des informations sont disponibles, intervient la question de l'adéquation de leur interprétation par l'OCAM dans le cas où il n'existe aucun diagnostic posé par un professionnel compétent, raison pour laquelle l'appréciation des indicateurs de risque se rapportant à la problématique psychique fait systématiquement l'objet d'une supervision par les psychologues du département Analyse Individuelle. Cela témoigne des précautions prises par l'OCAM dans la prise en compte de ladite problématique.

Compte tenu des difficultés précitées, les Comités P et R/I recommandent la réalisation d'une étude interne visant à porter un regard critique sur la manière dont cette catégorie d'indicateurs relatifs à la problématique psychique est effectivement prise en compte dans l'évaluation des entités de la BDC T.E.R. Cet exercice devrait aboutir à mettre en exergue, pour l'ensemble des entités en question et selon les différents statuts, le pourcentage de cas pour lesquels de l'information est disponible ou pas, et dans l'affirmative, quel est le poids de cette catégorie d'indicateurs dans le score final attribué à un individu. Ceci devrait permettre de nourrir une réflexion interne, d'une part sur la manière dont ce domaine de risque influence le modèle RooT37 et les scores produits, et d'autre part sur la pertinence éventuelle de revoir les indicateurs en question, ce sur quoi ils portent et leur pondération.

4) Mettre en place un système de rappel automatique pour le suivi des évaluations de la menace

Afin de s'assurer du respect de l'obligation légale de réaliser au moins deux fois par an une réévaluation de la menace pour toutes les entités figurant dans la BDC T.E.R., les Comités P et R/I recommandent de mettre en place en interne les outils permettant non seulement de suivre les délais depuis les dernières évaluations, mais aussi d'émettre des rappels automatiques peu avant l'expiration de ceux-ci.

5) Clarifier les explications du manuel RooT37 concernant la combinaison d'indicateurs de validation à réunir pour l'octroi du statut EPV

Concernant les extrémistes potentiellement violents (EPV), le manuel RooT37 ne précise pas de condition concernant les trois indicateurs à réunir parmi les onze possibles, afin d'être en mesure de valider une entité sous ce statut. Pour respecter la définition légale qui en est donnée (art. 2, 9° de la loi du 29/03/2024), il faut pourtant obligatoirement que deux indicateurs de validation précis soient considérés comme présents, en association avec un troisième. N'importe quelle combinaison de trois indicateurs de validation parmi les onze prévus ne peut donc convenir pour l'attribution du statut EPV. Bien que le cadre légal soit bien évidemment censé être connu de ceux qui appliquent la méthodologie RooT37, de sorte que la condition susmentionnée est censée l'être également, pour plus de clarté, les Comités P et R/I estiment opportun de reprendre cette précision dans le manuel RooT37.

6) <u>Actualiser la méthodologie d'évaluation de la menace pour les évaluations ponctuelles (hors RooT37)</u>

Les Comités P et R/I constatent que cette méthodologie très succincte n'a pas évolué depuis plusieurs années et soutiennent le projet d'actualisation entamé au niveau de l'OCAM. Un examen des connaissances empiriques concernant notamment l'évaluation de la menace en rapport avec un événement associé à une personne (plutôt que celle relative à un individu pour lequel un suivi doit être assuré à plus long terme), ainsi qu'une prise en compte de l'expertise acquise en interne, devraient intervenir en soutien de cette démarche.

Par ailleurs, dès lors qu'une entité reprise dans la BDC T.E.R. pourrait faire l'objet d'une évaluation de la menace selon cette méthodologie simplifiée, dans des situations requérant des mesures urgentes, les Comités P et R/I recommandent à l'OCAM :

- d'accorder une attention particulière à l'articulation entre cette méthodologie et RooT37 et à la cohérence des résultats produits ;
- de circonscrire clairement les cas dans lesquels une évaluation ponctuelle des entités de la BDC T.E.R. selon cette méthodologie simplifiée est indiquée.

105. Les Comités P et R/I souhaitent être tenus informés des avancées réalisées concernant les recommandations précitées dans un délai d'un an après la transmission officielle du rapport d'enquête à la direction de l'OCAM.

Liste des abréviations

BDC T.E.R. : Banque de Données Commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation »

CET : Counter extremism and terrorism

Comité P : Comité permanent de contrôle des services de police

Comité R/I : Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité

CSIL-R : Cellule de sécurité intégrale locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme

EPV : Extrémiste potentiellement violent

FTF : Foreign terrorist fighter

GT: Groupe de travail

HTF : Homegrown terrorist fighter

JIC: Joint Intelligence Center

JDC: Joint Decision Center

OCAM : Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace

PH : Propagandiste de haine

PCT : Personne condamnée pour terrorisme

SGRS : Service général du Renseignement et de la Sécurité

TFL : Taskforce locale

TFN : Taskforce nationale

VSSE : Veiligheid van de Staat – Sûreté de l'Etat

Table des matières

I. Introduction 2
II. Aperçu des aspects abordés 3
III. Aperçu du cadre légal et réglementaire applicable 5
IV. Les qualifications utilisées par l'OCAM en relation avec des personnes 8
V. La méthodologie d'évaluation de la menace associée à des personnes 9
1. La méthodologie d'analyse de la menace pour les entités de la BDC T.E.R. 9
1.1. Fonctionnement général 9
1.2. Concernant plus particulièrement les domaines de risque 13
1.3. Les efforts de sensibilisation pour enrichir la position d'information 14
1.4. Suivi et contrôle de qualité concernant l'application de la méthodologie RooT37 15
1.5. Evaluation de la méthodologie RooT37 par la VUB 16
2. La méthodologie d'analyse de la menace en dehors de l'application de RooT37 18
VI. Conclusions et recommandations 19
Liste des abréviations 23