

# Le Plan R

Le Plan d'Action Radicalisme

Destinée à toutes les instances, administrations  
et personnes attentives à la radicalisation,  
cette brochure constitue un ouvrage de référence.  
Cette brochure vous éclaire sur la façon dont  
les différents niveaux politiques abordent  
les entités radicalisantes par le biais du plan d'action  
et sur la base d'une approche de chaîne.

# Avant-propos

Ces dernières années, la toxicité du groupement terroriste Etat islamique (EI) n'a cessé de se répandre. Le 22 mars, nous avons été touchés en plein cœur. La douleur de nombreuses familles est irréparable.

Cependant, la barbarie de l'EI ne nous infléchira pas. Bien au contraire. Pour reprendre les mots du journaliste français Nicolas Hénin, pris en otage par l'EI durant dix mois: l'EI craint davantage notre unité que nos frappes aériennes. Il a raison. Le délire sanguinaire ne peut jamais prendre le dessus sur nos valeurs démocratiques et éclairées. Cela restera vrai tant que nous continuons à cultiver ces valeurs.

Les services de sécurité et de renseignement apportent également leur pierre à l'édifice. Il va de soi qu'après les événements de Paris et de Bruxelles, ils continueront plus que jamais à le faire. La commission d'enquête parlementaire, dont la création a été décidée au cours de la semaine des attentats, offre aux services même l'occasion d'optimiser leur fonctionnement et leur efficacité.

Mais, nous ne pouvons pas commettre l'erreur de ne compter que sur les services de sécurité et de renseignement. Étouffer le radicalisme et l'extrémisme dans l'œuf requiert une approche globale impliquant toutes les autorités de notre pays. Et cela constitue en effet le mérite du Plan Radicalisme actualisé par le gouvernement après les attentats déjoués de la « cellule de Verviers ».

Depuis le premier 'Plan Mosquées', datant de 2002, beaucoup de choses ont changé. Si le premier plan a été méticuleusement tenu secret, la vision actuelle est de tendre vers une transparence maximale. Et la transparence est nécessaire. Cette brochure en est un exemple.

Le Plan R actuel peut servir de levier, afin d'arriver à une approche intégrale et intégrée (je suis bien conscient que ces termes sont sans doute démodés,

mais ils résumant clairement l'essentiel), impliquant tous les services compétents. Il est évident que le nombre de services associés est important, mais ceci ne doit pas nécessairement constituer un obstacle. Au contraire, cette large implication peut constituer la richesse de la nouvelle approche, si, et voilà la condition sine qua non, tout le monde est sur la même longueur d'onde. En d'autres mots, si tous les acteurs concernés collaborent en bonne intelligence suivant la même vision et chapeautés par la même gestion.

Les Task Forces Locales (TFL) constituent la plateforme par excellence pour échanger les informations pertinentes. Toutes les parties concernées sont désormais convaincues de la nécessité de partager les données judiciaires avec les autorités administratives, afin de permettre à celles-ci d'élaborer une approche « sur mesure » de la problématique (suivi approfondi ou autre). C'est au niveau local (l'agent du quartier, l'assistant judiciaire, le fonctionnaire de déradicalisation, le professeur,... pour en citer quelques-uns), que la radicalisation peut être « canalisée », de sorte qu'elle ne puisse pas dégénérer en extrémisme (violent).

Le Plan R n'est donc pas une fin en soi, mais plutôt un début ; il est une invitation faite à tous les services, afin de relever le gant et de lutter ensemble. Nous le devons aux victimes des récents attentats.

Je saisis également l'occasion pour exprimer ma sincère reconnaissance à toutes les parties qui ont contribué à l'élaboration du Plan R, et en particulier aux membres de l'OCAM. Enfin, je souhaite à tous beaucoup de succès dans la réalisation des objectifs du Plan R.

Paul VAN TIGCHELT  
Directeur OCAM/OCAD

# Introduction

Le radicalisme et la radicalisation peuvent être abordés de différentes manières. L'approche dépend de la façon par laquelle le radicalisme et la radicalisation se manifestent dans notre société.

*“Le Plan d’Action Radicalisme est un plan d’approche visant, par le biais d’une collaboration intégrée entre les divers services publics, à réduire le radicalisme et l’extrémisme au sein de notre société. A cet effet, le Plan d’Action Radicalisme se fixe deux objectifs: dresser la carte des individus et groupements ayant un effet radicalisant sur leur entourage et réduire les vecteurs de radicalisation.”*

Le Plan R peut contribuer à ce qu’une politique evidence-based et de knowledge management puisse être menée. Une politique préventive et répressive adéquate ne peut se réaliser que sur base de connaissances approfondies de la problématique. En dressant la carte du phénomène et par le biais de l’exécution de mesures administratives, judiciaires et socio-préventives contre des individus et des groupements ayant un impact radicalisant sur leur entourage, le Plan d’Action fournit une contribution essentielle à la réussite d’une approche cohérente de nature à endiguer le phénomène du radicalisme et de l’extrémisme.

## Bref historique

Dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, les services de renseignement, l'ancien 'Groupe Interforces Antiterroriste' (GIA) et le Comité R ont mis en garde les autorités contre le danger croissant de l'extrémisme islamique.

A la demande du Ministre de l'Intérieur, le Centre de Crise a créé en 2002 deux groupes de travail (un juridique et un opérationnel), en vue d'élaborer un Plan d'Action. Fin 2002, un premier plan, le Plan M (Plan Mosquées) a vu le jour.

Fin 2004, le 'Comité Ministériel du Renseignement et de la Sécurité' (CMRS) a décidé que le Plan d'Action devait se transformer en une note stratégique, focalisant sur différents vecteurs de radicalisation ainsi que sur des mesures préventives, proactives et réactives. Le Plan d'Action Radicalisme (Plan R) était né. Une composante essentielle de ce plan initial était déjà une organisation efficace du flux d'information entre les différents services concernés.

Le Comité Ministériel du Renseignement et de Sécurité a ensuite approuvé le Plan Radicalisme en 2006, en désignant le Groupe Interforces Antiterroriste (GIA) comme service responsable pour l'exécution du Plan d'Action. Actuellement, la coordination du Plan est entre les mains de la Taskforce Nationale (TFN), sous la présidence de l'Organe de Coordination de l'Analyse de la Menace (OCAM).

Après les attentats déjoués à Verviers début 2015, le gouvernement fédéral a décidé d'actualiser le Plan d'Action Radicalisme.

Le 14 décembre 2015, le CNS (Conseil National de Sécurité) a approuvé le nouveau Plan d'Action Radicalisme.

# Lignes de force du Plan d'action

- Le Plan d'Action Radicalisme relève en tant que plate-forme du Comité de Coordination du Renseignement et de la Sécurité (CCRS).
- La finalité ne change pas : (1) la détection précoce des acteurs radicalisants, en vue de prendre à temps (2) les mesures nécessaires.
- Le Plan rassemble tous les services concernés dans une action commune, tout en respectant leur finalité spécifique et leurs compétences légales.
- Les structures du Plan R sont renforcées (Taskforces locales et nationale) et servent également de plate-formes de concertation pour des problématiques spécifiques, comme par exemple le suivi des Foreign Terrorist Fighters.
- La fonction et les tâches des Taskforces locales et de la Taskforce nationale sont clarifiées et fixées : Les Taskforces locales comportent une composante stratégique et des composantes opérationnelles. La connexion avec les autorités administratives locales et leurs services socio-préventifs est renforcée. La création d'une Cellule de Sécurité Intégrale locale (CSIL) en est un exemple.
- Le Plan d'Action renforce les liens entre les différents niveaux politiques (fédéral, communautaire et régional, ainsi que local). L'approche de chaîne des entités radicalisantes et la prise de mesures préventives, répressives et curatives exige une coopération poussée du gouvernement fédéral avec les Communautés et Régions et avec les autorités locales.

- L'approche intégrale et intégrée est renforcée par le biais d'une implication structurelle dans le Plan R, au niveau de la Taskforce nationale, de représentants des services suivants :
  - Les Communautés et Régions
  - Le SPF Justice – DG EPI
  - Le SPF Affaires intérieures – DG Sécurité et Prévention
  - Le Ministère public
  
- Le flux d'information au sein des structures du Plan R (TFN, TFL, groupes de travail) et avec les autorités locales est amélioré, en première instance via la création de la banque de données dynamique FTF (Foreign Terrorist Fighters). Dans le flux d'information vers les autorités administratives, un lien structurel est établi avec les services socio-préventifs, par le biais des Cellules de Sécurité intégrées locales.
  
- De nouveaux groupes de travail sont constitués en fonction du nouveau champ d'action : les groupes de travail Prévention, FTF et Communication, et les groupes de travail ad hoc Prédicateurs de haine, Asile et Migration et Mosquées.
  
- L'approche à suivre ainsi que le suivi concret des entités (implémentation de mesures standardisées et personnalisées) sont clairement décrits.



# Les aspects techniques

## 1. Définition de travail

Etant donné qu'en Belgique il n'existe pas de définition légale des termes 'radicalisme' et 'radicalisation', une définition de travail propre a été élaborée. Une telle définition est en effet indispensable pour éviter la confusion des concepts et développer une vue commune quant à l'exécution concrète du plan d'action.

Notre définition du concept radicalisme est la suivante:

*« La poursuite et/ou le soutien de changements très drastiques dans la société, pouvant causer un danger pour l'ordre juridique démocratique (objectif), éventuellement l'utilisation de méthodes non démocratiques (moyen), pouvant nuire au fonctionnement de l'ordre juridique démocratique (effet) » ou de manière plus générale "le radicalisme est la volonté d'accepter la conséquence la plus extrême d'une opinion et d'y donner suite par des actes. »*

Dans le Plan d'Action, le phénomène du radicalisme est abordé à partir du concept du processus de la radicalisation. Le terme 'radicalisation' est défini dans le plan comme suit:

*« un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes. » (Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité – Art 3, 15°) »*

De la définition du Plan d'Action, il résulte que le concept « radicalisation » est en général un processus déterminant en grande mesure l'attitude à l'égard du recours à la violence. En radicalisant, les individus et les groupes évoluent progressivement et reprennent ou développent ensuite eux-mêmes des idées, des conceptions ou des opinions radicales. C'est un processus qui peut finalement aboutir à l'extrémisme voire au terrorisme.

La définition de travail indique que le Plan d'Action se concentre sur toute forme de radicalisme, comme l'expression et la propagation d'un langage subversif, des idées fondamentalistes, des opinions racistes, anarchistes et extrémistes (formulées en public, ou l'incitation à le faire). Avoir des points de vue et des opinions radicales (pensées) n'est en soi pas passible d'une peine, contrairement à la mise en exécution des actes radicaux, pouvant se terminer en une action illégale ou violente (action).

## 2. Finalité du plan d'action

Le radicalisme et la radicalisation peuvent être abordés de différentes manières. L'approche dépend de la manière par laquelle le radicalisme et la radicalisation se manifestent dans notre société. La finalité du plan d'action vise par conséquent à :

- créer une 'image' qui doit permettre de dresser la carte du phénomène; cette image doit aider à trouver l'équilibre entre une approche destinée à contrecarrer le processus ou l'impact de la radicalisation, une approche préventive et une approche répressive;
- réduire l'impact du phénomène.

Le Plan d'Action se définit comme suit:

*« Le Plan d'Action Radicalisme est un plan d'approche visant, par le biais d'une collaboration intégrée entre les divers services publics, à réduire le radicalisme et l'extrémisme au sein de notre société. A cet effet, le Plan d'Action Radicalisme se fixe deux objectifs: dresser la carte des individus et groupements ayant un effet radicalisant sur leur entourage et réduire les vecteurs de radicalisation. »*

Le Plan R peut contribuer à ce qu'une politique evidence-based et de knowledge management puisse être menée. Une politique préventive et répressive adéquate ne peut se réaliser que sur base de connaissances approfondies de la problématique. En dressant la carte du phénomène et

par le biais de l'exécution de mesures administratives et socio-préventives contre des individus et des groupements ayant un impact radicalisant sur leur entourage, le Plan d'Action fournit une contribution essentielle à la réussite d'une approche cohérente de la radicalisation.

### *3. Objectifs et élaboration du plan d'action*

Les objectifs et l'élaboration du Plan d'Action s'inscrivent dans une approche commune et intégrée, sous la forme d'une Taskforce nationale (TFN) et différents groupes de travail (permanents, thématiques ou ad hoc). Chaque groupe de travail est géré par un service pilote.

Afin de garantir une interaction avec le terrain, des Taskforces locales (TFL)<sup>1</sup> ont été créées.

Finalement, l'objectif est d'arriver, tant au niveau national que local à :

- la création d'un forum d'échange d'informations entre les différents services;
- un traitement des informations en concertation;
- la proposition consensuelle de mesures adéquates.

Dans le cadre d'une approche intégrale et intégrée du phénomène, il y a lieu d'harmoniser le plan par rapport aux plans d'actions des Communautés et des Régions. L'ensemble devra en outre s'inscrire dans la Note Cadre de Sécurité intégrale.

### *4. La Taskforce nationale (TFN)*

La Taskforce nationale est l'organe stratégique du Plan d'Action au niveau national.

La Taskforce nationale est responsable de la gestion générale et du suivi continu du Plan d'Action.

---

1. Voir en la matière GPI78 du 31/01/2014.

La Taskforce nationale se réunit tous les mois sous la présidence de l'OCAM. A cette réunion participent: la VSSE, le SGRS, des représentants des polices fédérale et locale, le SPF Affaires étrangères, le SPF Justice - DG EPI, la CTIF, le SPF Intérieur, l'Office des Etrangers et la DGCC.

Depuis le 15 octobre 2015, également le Ministère Public et les représentants des communautés et des régions font partie de la Taskforce nationale, ainsi qu'un représentant de la Direction générale de Sécurité et de Prévention du SPF Intérieur.

Toute décision de la Taskforce nationale se prend à l'unanimité.

Le lien de la Taskforce nationale avec les Taskforces locales et les groupes de travail s'effectue de manière coordonnée, tout en respectant l'authenticité des services participants ainsi que leur fonctionnement interne.

La Taskforce nationale rend compte au Comité de Coordination du Renseignement et de la Sécurité ainsi qu'au Comité Stratégique du Renseignement et de la Sécurité. Dans cette optique, les Taskforces locales sont chargées de la rédaction d'un rapport d'activités ayant trait aux activités des différents groupes de travail. En outre, la Taskforce nationale se charge de la transmission de toutes les propositions et/ou adaptations demandant une validation politique dans le cadre du Plan d'Action.

## *5. Les groupes de travail*

La Taskforce nationale détermine quels groupes de travail sont mis en place, maintenus ou supprimés. Pour chaque groupe de travail, un service pilote est désigné afin de réunir tous les partenaires compétents pour exécuter les missions prévues.

Le domaine d'action d'un groupe de travail concerne un phénomène, une tendance ou une problématique spécifique. Ainsi, les groupes de travail permanents se penchent sur la problématique de la radicalisation sur

Internet, dans les prisons, à la radio et à la télévision. Ils travaillent également sur le volet de la prévention. Les groupes de travail thématiques traitent des phénomènes tels que le salafisme, l'extrémisme de droite, l'extrémisme de gauche ou les tendances en Asie Mineure et dans le Caucase du Nord. Les groupes de travail ad hoc Prédicateurs, Mosquées et Asile et Migration se concentrent sur la problématique de la radicalisation problématique en lien avec ces domaines. Enfin, le groupe de travail « Foreign Terrorist Fighters » a été créé dans le cadre de la circulaire ministérielle du 21 août 2015.

L'objectif des groupes de travail est de réaliser une coopération permanente et de développer un savoir-faire pertinent ayant trait à un vecteur spécifique du phénomène de la radicalisation.

Chaque année, chaque groupe de travail élabore un rapport d'avancement à propos du contenu de la coopération, de l'évolution des travaux ainsi que de l'évaluation des mesures et des propositions prises visant à réduire la radicalisation.

Permanents	Thématiques	Circulaire	Ad hoc
prisons	salafisme	FTF	par ex. prédicateurs
radio/TV	extrême droite		asile & migration
prévention	extrême gauche		
communication	Asie Mineure		
	Caucase du Nord		

*L'objectif est de travailler de manière flexible en relation à une certaine thématique, en fonction de la réalité sociétale et de l'image développée du radicalisme.*

## 6. Les Taskforces locales - TFL

Afin de réaliser et de garantir une interaction avec le niveau local, des Taskforces locales (TFL) sont mises sur pied.

Les Taskforces locales sont des plate-formes de concertation opérationnelles et stratégiques, destinées aux services de police et de renseignement et installées au sein d'une zone géographiquement délimitée.

Les TFL stratégiques se situent au niveau des arrondissements, tandis que les TFL opérationnelles sont ancrées au niveau (supra)local. Ces plate-formes ont pour but de garantir le suivi (au niveau local) d'individus et de groupements radicalisants ainsi que de réduire leur impact en proposant des mesures, tout en tenant compte des directives et priorités de la Taskforce nationale.

Les objectifs des Taskforces locales sont:

- échanger et discuter d'informations, de renseignements et d'analyses ;
- faire concorder les projets de recueil d'information avec les activités d'information des différents services et veiller à l'exécution de ces procédures. Faire des propositions d'insertion et de suppression d'entités dans la Joint Information Box (JIB) (voir infra);
- déterminer les entités décrites comme « à suivre de façon prioritaire » ;
- 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;
- proposer des mesures préventives ainsi que des mesures destinées à contrecarrer le processus ou l'impact de la radicalisation et les faire appliquer si nécessaire;
- entretenir des contacts structurels et/ou ponctuels avec les autorités locales et leurs services.

Les Taskforces locales servent également de plate-forme de concertation quant au suivi des Foreign Terrorist Fighters.

Il faut toutefois veiller à ce que l'attention prêtée à la radicalisation ne soit pas délaissée au profit du suivi purement réactif d'individus ou d'organisations connus.

## *7. La Cellule de Sécurité intégrale locale (CSIL)*

Afin de concrétiser l'élaboration du Plan d'Action et de réaliser la concordance et la cohérence entre les actions et/ou les mesures de prévention, de répression et de suivi, une plate-forme de concertation communale locale est indispensable. Via la circulaire du 21 août 2015, les bourgmestres ont été sollicités afin de mettre sur pied des « cellules de sécurité intégrale locales ». C'est au niveau de cette plate-forme de concertation que l'échange d'information entre les services sociaux et de prévention, les TFL et les autorités administratives doit avoir lieu.

## *8. La 'joint information box' (JIB)*

La 'Joint Information Box (JIB)' est un document de travail électronique, dans lequel sont repris les individus et les groupements radicalisants, déterminés comme étant « à suivre de façon prioritaire ». La Taskforce nationale décide en consensus de l'insertion ou de la suppression d'une entité dans la JIB.

La finalité de la Joint Information Box consiste à :

- visualiser les tendances et 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;
- dresser la carte des phénomènes de radicalisation;
- offrir une image de la gestion, de l'aperçu et des résultats des actions et mesures entreprises en ce qui concerne les entités reprises.

## *9. La banque de données foreign terrorist fighters*

Dans le cadre du suivi concret des Foreign Terrorist Fighters, une banque de données contenant des fiches de renseignements individuels pour chaque FTF a été créée.

Ces fiches permettront de mettre toute information en temps réel à la disposition des services concernés. Chaque service, même au niveau local, peut consulter et ajouter à ces fiches de nouvelles informations.

## *10. Les mesures*

Afin d'arrêter l'influence radicalisante émanant des entités identifiées dans le cadre du plan d'action, des mesures concrètes ont été élaborées. Ces mesures ne se concentrent pas seulement sur le volet répressif, mais aussi sur la prévention.

De plus, il y a un volet de mesures destinées à contrecarrer spécifiquement le processus ou l'impact de la radicalisation. Ces deux dernières catégories sont principalement destinées à éviter de manière maximale que des entités radicalisent d'autres individus ou groupes. Les mesures répressives visent plutôt à sanctionner les infractions administratives ou judiciaires.

Les mesures contribuent à la concrétisation des objectifs du plan d'action.



## 11. La stratégie de communication

La stratégie actuelle détermine la communication externe des autorités belges quant au phénomène d'éventuels « trigger events » et à propos du Plan d'Action Radicalisme.

Pour la communication journalière externe, la stratégie de communication 'Plan d'Action Radicalisme' désigne l'OCAM comme organisme de référence. Cette méthode d'organisation n'implique toutefois pas que les autres autorités concernées ne peuvent pas communiquer, ni qu'elles n'ont pas l'autorisation de communiquer elles-mêmes sur le Plan R. Le but de la stratégie actuelle est notamment d'harmoniser la communication externe des différents services.

Dès que l'OCAM a déterminé un trigger event en tant que tel, le Centre de Crise active une ligne de communication. Cette stratégie de communication a déjà été appliquée plusieurs fois, entre autres suite à la sortie des films 'The Innocence of Muslims' et 'The Innocent Prophet', à la publication des Caricatures de Charlie Hebdo,...

Au sein du Plan d'Action, une stratégie de communication est en cours d'élaboration.



# Remerciements

Dans le cadre de l'élaboration et de l'objectif de ce plan d'action, nous souhaitons remercier :

- Le Ministère public
- La Sûreté de l'Etat
- Le Service Général du Renseignement et de la Sécurité
- La Police fédérale et Police locale
- Le SPF Affaires étrangères
- Le SPF Intérieur
  - DG Sécurité et Prévention
  - Office des Étrangers
  - DG Centre de Crise
- SPF Justice
  - DG EPI
- CTIF
- Les représentants des Communautés et Régions

Destinée à toutes les instances, administrations et personnes attentives à la radicalisation, cette brochure constitue un ouvrage de référence. Cette brochure vous éclaire sur la façon dont les différents niveaux politiques abordent les entités radicalisantes par le biais du Plan d'Action Radicalisme et sur la base d'une approche de chaîne.

Pour de plus amples informations ou pour commander la présente brochure, nous vous prions de contacter les services de l'OCAM.  
Coordonnées: Rue de la Loi 22 B - 1000 Bruxelles +32 (0) 2 / 238.56.11