

**Mémoire en science politique[BR]- "Via une analyse de son cadre légal, comment l'OCAM est-il parvenu à installer une position incontournable au sein du champ des professionnels de la sécurité par un multi-positionnement auprès de ses services d'appui ainsi que par les missions qu'il a acquises depuis sa création en 2006 à nos jours ?"[BR]- Séminaire d'accompagnement à l'écriture**

**Auteur :** Van dhelsen, Chloé

**Promoteur(s) :** Pomarède, Julien

**Faculté :** Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

**Diplôme :** Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en administration publique

**Année académique :** 2024-2025

**URI/URL :** <http://hdl.handle.net/2268.2/24527>

---

*Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

Année académique 2024-2025

**Via une analyse de son cadre légal, comment l'OCAM est-il parvenu à installer une position incontournable au sein du champ des professionnels de la sécurité par un multi-positionnement auprès de ses services d'appui ainsi que par les missions qu'il a acquises depuis sa création en 2006 à nos jours ?**

Mémoire présenté par Chloé Van dhelsen (s202727)

Promoteur : M. Julien Pomarède

Lecteurs : M. David Stans et M. Michaël Dantinne

Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de Master en Sciences Politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en Administration Publique

## **Remerciements**

Je souhaite commencer par remercier mon promoteur de mémoire, Monsieur Pomarède, pour m'avoir sensibilisée aux approches sociologiques de la sécurité et pour tous ses précieux conseils qui m'ont considérablement aidé dans la réalisation de ce travail.

Ensuite, j'aimerais également remercier les deux lecteurs de ce mémoire, Monsieur Stans et Monsieur Dantinne, pour m'avoir également accordé de leur temps. Mes échanges respectifs avec eux m'ont toujours permis d'atteindre une meilleure compréhension de la problématique.

Puis, je remercie toutes les personnes qui ont accepté de participer à ce travail et que j'ai pu rencontrer sur le terrain. Grâce à elles, j'ai eu l'opportunité de pénétrer le milieu de la sécurité, un petit milieu, dans lequel j'ai toujours été très bien reçue et au sein duquel les acteurs m'ont toujours encouragé à garder mon engagement et mon attrait pour les politiques de sécurité.

Enfin, je remercie tout particulièrement mes parents pour leur soutien indéfectible pendant mes cinq années d'études et pour leur relecture attentive de ce travail.

## **Abréviations :**

**API** : Advance Passenger Information

**BDC** : Banque de données commune

**BelPIU** : L'Unité d'information des passagers

**CCC** : Cellules Communistes Combattantes

**CCB** : Centre pour la Cybersécurité Belgique

**CelEx** : Cellule de coordination « extrémisme »

**CMRS** : Comité ministériel du renseignement et de la sécurité

**CNS** : Conseil national de sécurité

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

**CTIF** : Cellule de Traitement de l'Information Financière

**CVE** : Countering Violent Extremism

**DG EPI** : Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires

**EPV** : Extrémiste Potentiellement Violent

**FTF** : Foreign Terrorist Fighter

**GIA** : Groupe Interforce Antiterroriste

**HTF** : Homegrown Terrorist Fighter

**ICM** : Incident & Crisis Management

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

**PCT** : Personne Condamnée pour Terrorisme

**PH** : Propagandiste de Haine

**PNR** : Passenger Name Record

**PVE** : Preventing Violent Extremism

**Plan R** : Plan d'Action Radicalisme

**SA** : Service d'appui

**SPF** : Service Public Fédéral

**Stratégie TER** : Stratégie Terrorisme Extrémisme Radicalisme

**TFL** : Taskforce locale

**TFN** : Taskforce nationale

**Ulg** : Université de Liège

## Table des matières :

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>2. THÉORIE ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>10</b>
2.1 CADRE THEORIQUE : NOTIONS DE « CHAMP DES PROFESSIONNELS DE L'(IN)SECURITE OU DE LA GESTION DES INQUIETUDES » ET DE MULTI-POSITIONNEMENT .	12
2.1.1 DE L'UTILITE DU FLOU CONCEPTUEL AUTOUR DE LA NOTION DE TERRORISME	
16	
2.2 DESIGN DE LA RECHERCHE .....	20
2.3 COLLECTE DES DONNEES QUALITATIVES .....	20
2.3.1 REVUE DE LITTERATURE.....	20
2.3.2 ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS ET CHOIX DES ACTEURS.....	21
2.3.3 PARTICIPATION A LA JOURNEE PORTES OUVERTES DE L'OCAM : STUDENTS@CUTA .....	22
<b>3. QU'EST-CE QUE L'ORGANE DE COORDINATION ET D'ANALYSE DE LA MENACE EN BELGIQUE ? .....</b>	<b>22</b>
3.1 BREF HISTORIQUE – L'ANCEstre DE L'OCAM : LE GROUPE INTERFORCES ANTITERRORISTE (GIA) .....	23
3.2 LORS DE SA CREATION EN 2006 : SES MISSIONS ET SES SERVICES D'APPUI .....	24
<b>4. ANALYSE EMPIRIQUE .....</b>	<b>28</b>
4.1 L'AMBIGUÏTE DE LA MENACE TERRORISTE .....	28
4.2 LES SERVICES D'APPUI DE L'OCAM .....	30
4.3 LES MISSIONS DE L'OCAM .....	33
4.4 LA PLACE DE L'OCAM AU SEIN DU MONDE DES PROFESSIONNELS DE LA SECURITE.....	35
<b>5. LE CADRE LÉGAL DE L'OCAM DE NOS JOURS .....</b>	<b>36</b>
5.1 UN MULTI-POSITIONNEMENT AUPRES DE SES SERVICES D'APPUI .....	37
5.2 UN MULTI-POSITIONNEMENT DANS LES MISSIONS .....	41
<b>6. CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>53</b>
<b>7. BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>56</b>

## 1. INTRODUCTION

L’incrimination des infractions terroristes spécifiques en droit belge est une innovation majeure et assez récente datant du 19 décembre 2003. Avant cela, la Belgique a déjà connu des attaques étiquetées de « terroristes » comme les attentats à la bombe revendiqués, dans les années 1980, par les Cellules Communistes Combattantes (CCC) ou encore les Tueries du Brabant Wallon, mais ces dernières sont poursuivies sur la base d’un régime de droit commun sans que le caractère politique de ces actions ne soit pris en compte dans la qualification pénale des faits. A cette époque donc, le législateur belge ne juge pas nécessaire d’adopter une législation spécifique pour juger des actes terroristes et ce concept n’est d’ailleurs défini nulle part en droit belge (Moucheron, 2006, pp. 1 et 5).

Les années qui suivent les attentats du 11 septembre 2001 à New York favorisent grandement la production et l’adoption de lois par les États. Ces évènements ont provoqué la stupéfaction dans le monde entier et ont mis l’accent sur le besoin de consolider la coopération internationale. Les premières idées et initiatives en matière de contre-terrorisme, déjà évoqués avant 2001, connaissent donc un coup d’accélérateur à la suite de ces évènements marquants (Thomas, 2020, p. 8). A ce titre, la Belgique suivra la ligne de conduite impulsée par l’Union Européenne. En conséquence, le législateur belge reprendra une grande majorité des formules issues de la décision-cadre du Conseil de l’Union européenne du 13 juin 2002 et en fera une retranscription très fidèle pour aboutir à la loi du 19 décembre 2003 « relative aux infractions terroristes » insérant un article 137 au Titre I<sup>er</sup>ter du Livre II du Code pénal, fournissant une définition juridique de ce concept (Thomas, 2020, p. 8 et Moucheron, 2006, p. 5).

Cette inscription des infractions terroristes spécifiques dans le droit belge constitue bel et bien une innovation importante dans le sens où elle s’inscrit en opposition de la complaisance initiale accordée au délit politique, précisément en consacrant une intention particulière dans la définition de ces infractions : « les infractions terroristes sont en effet sanctionnées plus sévèrement en raison même de cette intention particulière » (Moucheron, 2006, p. 1).

En parallèle de la prolifération législative, des mesures très concrètes sont prises également. Les tragiques attaques du 11 septembre 2001 contre le *World Trade Centre*, étant considérées comme des évènements marquants, créent une fenêtre d’opportunité permettant de remettre un sujet en haut de l’agenda politique et de cadrer la compréhension d’un problème d’une tout autre manière pour proposer des solutions alternatives (Renard, 2021, p. 7). A ce titre, le 11 septembre 2001 met en exergue l’inadéquation de certaines politiques et va permettre de rendre

compte que les informations nécessaires pour empêcher les attaques terroristes sont disponibles mais elles sont dispersées. Dans une optique de *connect the dots*, des centres de coordination (*fusion centres*) vont être créés dans le but de rassembler toutes les informations pertinentes au sein d'un même service (Thomas, 2021, p. 191). Même s'il est incorrect de se référer au 11 septembre 2001 comme l'année de naissance du phénomène terroriste nous faisant rentrer dans une ère du terrorisme et de la menace globale qui ne fait que s'intensifier (Bonnelli, 2005, p. 2), nous pouvons néanmoins constater que cet évènement a été le catalyseur de toute une série d'efforts et d'initiatives en la matière. Dès lors, les discours et stratégies contre-terroristes insistaient sur l'importance de la circulation, l'échange d'information et la coordination des services. Il ne s'agissait plus d'une simple coopération mais plutôt que les agences compétentes coordonnent leurs efforts anti-terroristes (Thomas, 2021, p. 194).

Les attaques touchant le sol européen dans les villes de Madrid en mars 2004 et de Londres en juillet 2005 marqueront véritablement un tournant décisif puisque suite à ces évènements, le Conseil de l'Union Européenne formulera plusieurs appels envers les États Européens, notamment en encourageant ceux-ci à la création de centres de coordination au niveau national pour une évaluation coordonnée de la menace terroriste (Conseil de l'Union Européenne, 2005, p. 10).

L'État belge prendra acte de cet appel et déposera pendant l'année 2005, un projet de loi relative à l'analyse de la menace. Assurément, le contexte international marqué par diverses attaques ayant touché New York, Madrid, puis Londres ont fait naître une volonté de renforcer la lutte contre le terrorisme en Europe (DOC 512032/001, 2005, p. 6). A ce propos, un acteur confirme l'influence du contexte international sur l'initiative législative, la culture politique du renseignement étant essentiellement réactive à l'époque : « Madrid avait déjà eu un sacré impact, parce que Madrid est à l'origine, Londres et Madrid sont à l'origine de la création de l'OCAM, par exemple » (Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité, 2025, p. 101). La Belgique entend répondre à cet appel de l'Union Européenne en prenant ses responsabilités. Concrètement, par la Note-cadre de sécurité intégrale approuvée lors du Conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004, le gouvernement belge annonce une réforme profonde du Groupe Interforces Antiterroriste (GIA), nous y reviendrons. Les responsables politiques, au sein du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (CMRS) de l'époque, entendent achever cette réforme en étendant la structure actuelle du GIA « pour en faire un organe capable de recueillir et d'analyser tous les renseignements pertinents pour l'évaluation de la menace. » (DOC 512032/001, 2005, p. 7).

C'est donc dans un contexte d'attitude réactive des décideurs politiques que nous assisterons en Belgique à la création de l'OCAM.

Dix ans plus tard, les attaques terroristes successives des années 2015 et 2016 ayant sévèrement touché la France et la Belgique ont, elles aussi, permis d'embrayer une trentaine de mesures législatives en réaction à la recrudescence des activités du groupe État Islamique. Premièrement, suite aux attaques de Charlie Hebdo et de l'Hyper Cacher en France ainsi qu'au démantèlement d'un appartement à Verviers, le gouvernement de Charles Michel décide d'une série de mesures comme le déploiement de l'armée belge sur le sol national, la lutte contre le radicalisme dans les prisons, la révision du Plan Radicalisation, le renforcement de la capacité d'analyse de la Sûreté de l'État, l'exécution de la procédure de gel des avoirs nationaux à l'encontre des personnes essayant de financer le terrorisme, et encore la création d'une banque de données qui constituera les prémisses du suivi des *Foreign Terrorist Fighters* (FTF) (Seron et André, 2016, pp. 11-12).

Sur le plan législatif, des mesures de plus en plus intrusives se mettent en place dans le brouillard de la menace terroriste. Le gouvernement fédéral souhaite étendre la liste des infractions donnant lieu à l'utilisation des méthodes particulières de recherche via la loi BOM de 2016. Le gouvernement cherche également à élargir les possibilités de retrait de la nationalité belge. Plusieurs articles du Code Pénal sont eux aussi modifiés avec : l'introduction de l'article 140sexies qui incrimine le voyage à visée terroriste, la modification de l'article 140bis à propos de la diffusion de messages incitant à l'infraction terroriste, l'introduction de la préparation d'une infraction terroriste à l'article 140septies, ou encore l'élargissement du champ d'action de l'article 140. Enfin, une loi du 10 août 2015 permet légalement à l'OCAM d'initier des mesures préventives administratives individuelles (Thomas, 2020, pp. 11-12).

Deuxièmement en novembre 2015 suite aux attaques du Bataclan, du Stade de France et de plusieurs terrasses de café à Paris, le gouvernement fédéral annonce un deuxième volet de mesures : une hausse de budget de 400 millions d'euros supplémentaires pour la sécurité et la lutte contre le terrorisme, une répression plus stricte des prédictateurs de haine, une prolongation des durées maximales des gardes à vue à 48 heures maximum, la fin de l'interdiction des perquisitions de nuit, l'incarcération automatique des *Foreign Terrorist Fighters* dès leur retour en Belgique, la mise en place du *Passenger Name Records*, la fin de l'anonymat des cartes prépayées des opérateurs mobiles, le durcissement des enquêtes de sécurité pour les emplois sensibles, et l'élaboration d'une législation sur l'état d'urgence (Seron et André, 2016, p. 11).

Les auteurs font d'ores et déjà remarquer que l'ensemble de ces mesures s'inscrivent dans une surmédiatisation des attentats de Paris et Bruxelles générant une source de peur et d'anxiété pour ceux qui ont été directement impactés par les attaques mais aussi pour tout le reste de la population qui se perçoit comme indirectement victime de ces attaques. Dès lors selon Ahmed, s'enclenche une « guerre émotionnelle au terrorisme » instrumentalisant les sentiments de peur, d'insécurité, et d'anxiété pour propager la perception de l'existence d'une menace globale planant sur un État et justifiant la progressive extension du contrôle de tous les aspects de la vie quotidienne des citoyens (Ahmed, 2015, p. 547). Certains auteurs parlent d'un « *9/11 effect* » à la suite de telles attaques terroristes justifiant la mise en place de politiques et de pratiques visant avant tout à consolider la sécurité de l'État et rassurer en apparence les citoyens (Seron et André, 2016, pp. 15-16). A cet égard, nous postulerons dans la partie théorique de ce travail que, cette guerre au « terrorisme global » fait partie de la sémantique et de la terminologie utilisée par les décideurs politiques et les acteurs du champ des professionnels de la sécurité en vue de jouir des rapports de force dissimulés au sein de labels évasifs et du flou entourant la lutte contre le terrorisme pour invoquer la mise en place de politiques sécuritaires (Pomarède, 2020, p. 47), en témoigne notamment la réaction des décideurs politiques par la trentaine de mesures annoncée au cours de l'année 2015.

Nous ferons donc l'hypothèse que l'OCAM est un acteur qui a réussi à installer sa centralité dans la politique mise en œuvre en Belgique contre le terrorisme. Ainsi, nous nous poserons la question de recherche suivante :

**Via une analyse de son cadre légal, comment l'OCAM est-il parvenu à installer une position incontournable au sein du champ des professionnels de la sécurité par un multi-positionnement auprès de ses services d'appui ainsi que par les missions qu'il a acquises depuis sa création en 2006 à nos jours ?**

Pour répondre à cette question, nous commencerons par exposer notre cadrage théorique basé sur les approches sociologiques des études sur la sécurité en mobilisant, entre autres, des concepts tels que celui de « l'attrape-tout » de Bernard Lahire pour expliquer comment les ambiguïtés sémantiques de la lutte contre le terrorisme entretiennent le sens préemptif de cette lutte et assurent une mise en ordre des professionnels de la sécurité. Dans ce même chapitre, nous détaillerons aussi la méthodologie du présent travail. Ensuite, nous expliquerons ce en quoi consiste un organe de coordination et d'analyse de la menace ainsi que son fonctionnement en Belgique. Puis, nous procéderons à l'analyse empirique où nous confronterons nos postulats théoriques avec le travail qui a été réalisé sur le terrain. Avant de conclure, nous démontrerons,

via une analyse du cadre légal de l'OCAM, comment celui-ci s'est multi-positionné auprès de ses services d'appui et par l'intermédiaire des missions qu'il a acquises. Enfin, nous tirerons les conclusions de ce travail.

## 2. THÉORIE ET MÉTHODOLOGIE

Avant de développer plus en profondeur l'axe analytique de ce travail, il est important d'expliquer qu'au sein de la littérature scientifique, nous retrouvons deux grandes approches du concept de terrorisme.

D'un côté, l'on retrouve les approches mécanistes et institutionnelles de la sécurité qui sont principalement orientées sur les solutions à apporter à une lutte antiterroriste devant en permanence s'adapter à un nouveau contexte de menace globale, et de ce fait justifiant l'accroissement des missions des services de renseignement et de sécurité. Celles-ci se concentrent avant tout sur l'efficacité des services et sur la plus-value que leur travail apporte (Thomas, 2024, p. 96 et Bonelli, 2005, p. 2).

Dans la lignée de cette approche, nous retrouvons les premières recherches sur les *fusion centers* aux États-Unis. Ces dernières sont apparues en réponse aux recommandations de la *9/11 Commission* et comportent quelques différences avec leurs homologues européens, la plus importante étant que la coordination d'échange d'information peut prendre la forme de partenariat public-privé où des entreprises privées sont susceptibles d'obtenir un accès à des bases de données nationales sur des individus et ce sans mécanismes de contrôle de reddition des compte (*accountability*) (Monahan, 2009, p. 20). Ces auteurs soulèvent plusieurs préoccupations au sujet des *fusion centers* vis-à-vis de leur inefficacité, de la dérive de leurs missions embrassant une variété d'autres objectifs que ceux de la lutte antiterroriste, ou encore de leur atteinte aux libertés fondamentales et à l'État de droit (Monahan et Palmer, 2009 ; Monahan, 2009 ; Monahan, 2010-2011 ; Catano et Gauger, 2017). Plus précisément sur les mécanismes de contrôle, les mêmes auteurs décryptent comment les *fusion centers* se déploient dans un cadre de « *opportunistic federalism* » et de « *soft governance* » (Regan et Monahan, 2014, p. 475). Enfin, d'autres recherches étudient les centres de coordination américains uniquement sous l'angle de l'efficacité en explorant les solutions d'amélioration de la qualité analytique de leurs produits (Hibbs Pherson et Sullivan, 2013).

Ensuite, nous retrouvons également un pan de la littérature scientifique interrogeant directement l'efficacité de la lutte antiterroriste en Belgique, dans laquelle l'OCAM s'inscrit. A ce titre, nous

pouvons citer des recherches montrant : le manque de culture politique du renseignement et l'inertie de certains services entravant une coopération et un échange d'information efficace (Lasoen, 2017a) ; le cadre légal et bureaucratique strict dans lequel agissent des organes comme l'OCAM empêchant ce dernier de détecter certaines menaces car il ne peut s'adapter au contexte évolutif et changeant de menaces (Lasoen, 2017b) ; l'incapacité des décideurs politiques belges à mettre en place une véritable politique publique de renseignement avec des moyens financiers et humains à la hauteur de la charge de travail des services de renseignement (Lasoen, 2020) ; la difficile coopération entre les services de renseignement et de sécurité belges et ce que la commission d'enquête parlementaire post-attentats de 2016 proposait comme mesures pour y remédier (Boussois, 2017) ; ainsi que les défis auxquels font face les services de renseignement pour mener à bien leurs missions (Lefebvre, 2017).

De l'autre côté, l'on retrouve les approches sociologiques de la sécurité qui se développent dans le sillage des approches critiques de la sécurité qui émergent dans les années 1990 avec la fin de la Guerre Froide et qui invitent à repenser le concept de sécurité en ne faisant plus de la sécurité un produit objectif et fini, se limitant aux relations interétatiques mais plutôt en envisageant la sécurité comme une construction sociale (Thomas, 2024, pp. 97-98). A partir de cela, plusieurs auteurs nous enseignent à penser le processus de sécurisation comme « un processus par lequel, parce qu'il est présenté comme menacé jusque dans son existence, un enjeu quitte le jeu normal de la politique et justifie le recours à de moyens extraordinaires » (Thomas, 2024, p. 98). Par conséquent, la politique de construction et de gestion de la menace se retrouve au cœur de l'analyse. En effet, la théorie de la sécurisation invite à penser la sécurité comme intimement liée aux représentations sociales, conformément aux apports des constructivistes en relations internationales. C'est pourquoi, les pratiques des agences de sécurité et leurs relations nous intéressent tout particulièrement (Thomas, 2024, p. 98). A cet égard, les travaux de Didier Bigo sur le concept du champ de l'(in)sécurité renvoie à l'espace hétérogène formé par la position de diverses agences dans lequel différentes professions avec des logiques propres vont se rencontrer et être en compétition pour produire des savoirs sur l'(in)sécurité (Thomas, 2024, p. 98). Ce sont ces travaux que nous mobiliserons pour le cadre théorique de ce travail.

## 2.1 CADRE THEORIQUE : NOTIONS DE « CHAMP DES PROFESSIONNELS DE L’(IN)SECURITE OU DE LA GESTION DES INQUIETUDES » ET DE MULTI-POSITIONNEMENT

Dans le but de comprendre en quoi consiste le « champ des professionnels de l’(in)sécurité ou de la gestion des inquiétudes », Didier Bigo nous invite à saisir la distinction fondamentale qui a régné entre le « domestique » relevant de la science politique et l’« externe » relevant des relations internationales. Cela a eu pour effet d’entraver la bonne compréhension des relations entre ces professionnels de la sécurité (Bigo, 2005, p. 10). De plus, cela a également opéré une division au sein du champ construisant deux univers sociaux autonomes avec d’un côté le monde des polices et de l’autre côté le monde des armées, reléguant dans l’ombre toute une série d’institutions « intermédiaires » (Bigo, 2005, p. 10). Ensuite, la segmentation du savoir académique a reproduit ces lignes de partage conceptuelles avec « d’un côté l’interne et de l’autre l’externe ; d’un côté le pacte social et le monopole de la violence, de l’autre l’anarchie du système international et l’horizon hobbesien transplanté à l’échelle internationale » (Bigo, 2005, p. 10), ce qui a rendu stérile l’analyse. Selon Didier Bigo, rompre cette distinction entre les savoirs sur l’interne et l’externe est essentiel car cela permet de voir s’évaporer la frontière entre monde policier et monde militaire et de pouvoir enfin inclure dans l’analyse les agences intermédiaires comme les polices à statut militaire, les gardes-frontières, les douanes, les agents d’immigration et les liens que ces agences entretiennent entre elles (Bigo, 2005, p. 11). La remise en question de cette frontière a rendu possible l’émergence d’un cadre d’analyse plus adapté qui est le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes (Bigo, 2005, p. 11). Désormais, le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes comporte comme avantage de pouvoir passer au-dessus de la frontière traditionnellement instaurée par les sciences sociales délimitant l’interne et l’externe, « entre problème de sécurité nationale et problème d’ordre public ». Cette déconstruction a pour conséquence de rassembler tous les professionnels de la gestion des menaces au sein d’un même espace (Bigo, 2005, p. 11).

Pour le cadre théorique de ce travail, nous empruntons donc au « champ des professionnels de l’(in)sécurité ou de la gestion des inquiétudes » formulé par Didier Bigo qui s’est lui-même grandement inspiré de la théorie générale des champs que l’on doit à Pierre Bourdieu. Ce dernier définit le champ d’un point de vue analytique comme « un réseau ou une configuration de relations objectives entre des positions. Positions définies objectivement dans leur existence et dans les déterminations qu’elles imposent à leurs occupants, agents ou institutions, par leur situation actuelle et potentielle dans la structure de distribution des différentes espèces de pouvoirs (ou de capital) dont l’accès aux profits spécifiques qui sont en jeu dans le champ, et

du même coup par leurs relations objectives aux autres positions (domination, subordination, homologie) » (Bourdieu et Wacquant, 1992, pp. 72-73 *in* Bigo, 2005, p. 15). Bourdieu nous permet ainsi de rappeler qu'il existe quatre dimensions essentielles du champ.

Premièrement, Pierre Bourdieu décrit le champ comme un champ de forces qui s'impose aux agents s'y trouvant à l'intérieur (Bigo, 2005, p. 15). Le champ engendre un « sens du jeu » commun à l'ensemble des acteurs ce qui crée une certaine homogénéité (Bigo, 2005, p. 15). Les acteurs du champ s'expriment ensuite par des mêmes intérêts bureaucratiques et les mêmes types de jeux. En d'autres termes, cela contribue à une homogénéisation des types de regards partagés par tous les acteurs au sein du champ (Bigo, 2005, p. 15).

Deuxièmement, le champ doit aussi être envisagé comme un champ de lutte. Premièrement, ces luttes reflètent les batailles de territoires entre les services pour l'exercice de certaines activités ou de compétences. Deuxièmement, elles reflètent les « luttes bureaucratiques autour des missions, des budgets et de l'adaptation au discours politique dominant » (Bigo, 2005, pp. 15-16). En somme, le champ doit être considéré comme « champ de luttes pour la conservation ou la transformation de la configuration de ces forces » (Bourdieu et Wacquant, 1992, p. 78 *in* Bigo, 2005, p. 16). Ces luttes révèlent précisément que si une compétition existe entre ces acteurs, c'est parce qu'ils y trouvent des intérêts similaires et ont « le même sens du jeu et de ce qui est en jeu » (Bigo, 2005, p. 16).

Troisièmement, « le champ est structuré socialement par la position des acteurs et de leurs ressources » (Bigo, 2005, p. 16). La socialisation professionnelle des acteurs, et leur position d'autorité en tant que porte-parole d'une institution « légitime » à l'intérieur du champ sont ce sur quoi nous devons concentrer l'analyse si nous souhaitons comprendre les prises de position des acteurs et leurs discours (Bigo, 2005, p. 16).

Quatrièmement, le champ doit être perçu comme transversal. Il peut s'étendre selon des lignes de forces mobiles mais sa reproduction ne se produit pas forcément à l'identique en fonction de ce qui est à proximité (Bigo, 2005, p. 16). En effet, « la forme du champ dépend de la matérialité des enjeux qu'il a en charge et du coût d'accès au champ que peuvent imposer les agents dominants ainsi que des actions à distance venant d'autres champs qui n'entrent pas forcément dans une relation de proximité et d'écart distinctif avec les agents du champ » (Bigo, 2005, p. 16).

Didier Bigo tente donc une première définition du champ des professionnels de l'(in)sécurité ou de la gestion des inquiétudes en se basant sur les quatre critères élaborés par Bourdieu. Selon

Bigo, il faut mettre l'accent sur la capacité des acteurs de produire des énoncés sur les inquiétudes et leur capacité de trouver les solutions à ces dernières. Cela implique ensuite de constituer des moyens humains et techniques de faire de ces énoncés sur les inquiétudes un travail quotidien de profilage et de classement de ceux qu'il faut continuer à surveiller (Bigo, 2005, p. 17). « L'enjeu du champ des professionnels de l'(in)sécurisation est la définition de l'adversaire, des savoirs sur ce dernier et des modes de gestion de la vie qui en dépendent. Les agents du champ tendent ainsi à essayer de monopoliser la définition des menaces légitimement reconnues, en excluant les visions alternatives et en luttant entre eux pour imposer leur autorité sur la définition de ce qui fait peur » (Bigo, 2005, p. 17). Dans la logique du fonctionnement de ce champ, les différentes agences cherchent à « faire la pluie et le beau temps » de l'(in)sécurité en délimitant les frontières et en donnant les hiérarchies (Bigo, 2005, p. 18). Et si l'on assiste à un déploiement du champ, c'est parce que les acteurs dominants de ce champ assignent au danger, qu'ils entendent maîtriser, des représentations et caractéristiques humaines dans le but de justifier des actions visant à prévenir ce « danger ». Cela contribue à construire l'image d'un ennemi au visage flou et protéiforme (Bigo, 2005, p. 18).

Concernant le champ de l'(in)sécurité, celui-ci est structuré par des luttes entre les agences policières, intermédiaires et militaires pour obtenir le rôle crucial d'« énonciateur » des menaces. Celui qui détient une position dominante est celui à qui revient le pouvoir de définir la sécurité et de dire ce que sont les menaces (Bigo, 2005, p. 18). Le fait que les acteurs de ce champ pensent à travers un discours mobilisant les mêmes catégories (terrorisme, crime organisé) constitue une des « forces d'attraction » de ce champ et contribue à ce qu'ils imposent aux autres acteurs sociaux une certaine approche du changement social et des risques parce que les acteurs du champ démontrent des connaissances supplémentaires et secrètes par leur travail quotidien (Bigo, 2005, p. 18). Dès lors, une lutte s'engage entre les acteurs au sein du champ de l'insécurité pour obtenir le pouvoir de réguler certaines pratiques (classer, trier, filtrer, protéger, exclure, ...) via des lois et des règlements (Bigo, 2005, p. 18). A cet égard, bien que les décideurs politiques occupent un rôle central pour la structuration des problèmes de sécurité, les agences faisant partie de l'architecture de sécurité nationale, pour tenter d'atteindre une position d'autorité au sein du champ, ont tout intérêt à investir ces définitions de leurs propres significations et pratiques. Toutefois, ces agences de sécurité devront tout de même à minima « se conformer » aux définitions données par les décideurs politiques, ceux-ci ayant le pouvoir de les supprimer ou de les réformer. En somme, pour ces agences de sécurité, il s'agit d'une double lutte : celle de reconnaissance auprès des décideurs politiques et celle de conquête d'une

position d'autorité au sein du champ (Bigo, 2005, pp. 18-19). En synthèse, « Les agents du champ de l'(in)sécurité ne peuvent entrer en compétition avec les hommes politiques que si le champ dépasse les jeux nationaux, évoque la globalité d'une menace, et constraint les hommes politiques à admettre qu'ils doivent coopérer et abandonner le dernier mot de la souveraineté. La montée en puissance des agents du renseignement comme compétiteurs des vérités gouvernementales tient à cette globalité présumée » (Bigo, 2005, p. 19).

Au sein du champ des professionnels de l'(in)sécurité, nous assisterons donc à des formes de compétition et de collaboration entre des agences, qui autrefois, entraient très rarement en interaction (armées, services de renseignement, polices à statut militaire, polices des frontières, douanes, polices judiciaires, sécurité civile, justice) (Bigo, 2005, p. 21). Ce champ s'appuie surtout sur toutes ces agences intermédiaires en reconfigurant leurs missions. Il met en place des modes d'interaction entre les agences en modifiant leur activité, en introduisant des rivalités budgétaires et en redéfinissant leur rôle dans la fonction de gestion des menaces. Plus particulièrement, le champ bouscule les priorités en haut de l'agenda en mettant l'accent dans le monde policier tantôt sur le crime organisé, tantôt sur le terrorisme (Bigo, 2005, p. 21).

Ces professionnels de la sécurité regroupent différentes formations et sont majoritairement issus de milieux policiers, douaniers, de la gendarmerie, mais aussi plus récemment de juristes, de diplomates, de militaires, d'hommes politiques, de membres d'associations, d'universitaires souvent tous reliés aux matières et politiques de sécurité (Bigo, 2005, pp. 21-22). « Ainsi les agents du champ de la sécurité, malgré leur diversité, peuvent-ils être définis comme des professionnels de la gestion de la menace ou des inquiétudes, des producteurs de savoirs/pouvoirs sur le couple sécurité/insécurité » (Bigo, 2005, pp. 21-22).

Au-delà de citer exhaustivement, ce qui est essentiel, c'est d'observer et analyser les dynamiques qui relient ensemble ces différents agents, les enjeux pour lesquels ils rentrent en compétition, alors qu'ils se côtoyaient très peu autrefois, voir étaient indifférents et séparés les uns des autres (Bigo, 2005, p. 22).

Pour comprendre les enjeux du champ des professionnels de la sécurité et comment celui-ci fonctionne, nous pouvons mobiliser des concepts tels que celui de la multi-positionnalité qui permettra de mieux saisir comment les professionnels de la sécurité tentent de multiplier leurs relations avec certains acteurs, certaines institutions, ainsi multiplier leurs missions dans divers champs de compétences pour justifier de leur existence et gagner en légitimité. De ce fait, selon le sociologue Luc Boltanski, les « lieux communs de la classe dominante, sont en effet

caractérisées par leur aptitude à réunir en des lieux “séparés, clôturés, sanctifiés”, enfermés dans des frontières de temps et d'espace et à astreindre au respect des règles qui gouvernent le jeu qu'elles instaurent, un ensemble d'individus existant habituellement dans d'autres rapports sociaux, situés dans des univers différents possédant chacun leurs lois, leurs hiérarchies et leurs règles de fonctionnement » (Boltanski, 1973, p. 3). C'est de cette manière que la notion de « multi-positionnalité » permet de saisir l'ensemble des positions occupées simultanément par des acteurs. Cette multi-positionnalité offre aux acteurs dits dominants deux avantages principaux. Premièrement, elle constitue en effet un avantage en soi puisqu'elle permet de détenir un nombre élevé de positions par l'intermédiaire d'un nombre assez restreints d'individus. Deuxièmement, et de manière plus cruciale, elle distribue les acteurs dominants tout en maintenant, pour elle, son unité et l'existence de champs autonomes de position étant donné la liberté des acteurs (comme des agents de liaison ou intermédiaires) de circuler entre ces positions et entre ces champs (Boltanski, 1973, pp. 24-25).

### 2.1.1 DE L'UTILITE DU FLOU CONCEPTUEL AUTOUR DE LA NOTION DE TERRORISME

Face à la menace que représente le terrorisme sur la sécurité des individus et la sécurité nationale, la tentation de la réponse sécuritaire est plus que présente. Par conséquent, les solutions envisagées passent par une nécessaire labellisation des faits en actes de terrorisme (Bonditti, 2001, p. 1). Pourtant, la signification de ce terme varie grandement d'une époque à l'autre. Auparavant, le terrorisme désignait les « pratiques étatiques d'instauration d'un état de terreur » alors qu'aujourd'hui, il désigne plutôt « les pratiques de violences dirigées contre les Etats » (Bonditti, 2001, p. 1). Cela doit nous encourager à comprendre le « terrorisme » comme une construction sociale à l'intérieur de laquelle les discours des acteurs de la lutte anti-terroriste jouent un rôle crucial (Bonditti, 2001, p. 1). Effectivement, l'exercice borné de recherche de définition du phénomène terroriste revient à vouloir essentialiser et figer un terme dont les caractéristiques intrinsèques relèvent plutôt de sa variabilité. La labellisation terroriste est le produit d'un ensemble complexe de facteurs singuliers et fluctuants (Sommier, 2000, p. 83). C'est pourquoi il serait plus correct d'employer le terme de « violence politique » au lieu de « terrorisme » pour éviter les impasses sémantiques et conceptuelles auxquelles nous risquons d'être confrontés étant donné la connotation hautement politique et morale du terme « terrorisme » (Bonelli, 2005, p. 3). Ce terme ne renvoie en aucun cas à une réalité objective. Même pour les institutions qui prétendent évaluer objectivement les risques, les catégories

utilisées dans ces processus sont, en réalité, elles-mêmes le produit de choix et de valeurs culturelles (Mythen et Walklate, 2008, p. 227). L'étiquette « terroriste » conduit principalement à disqualifier certains mouvements et leurs revendications, ce qui permet d'expliquer d'ailleurs que certains groupes clandestins obtiennent un « traitement différentiel » de la part des autorités étatiques et ne provoque pas des interventions policières et judiciaires de même ampleur que celles provoquées par d'autres groupes radicaux (Bonelli, 2005, p. 3). Pour donner un exemple concret, la violence et les attentats à l'explosif perpétrées par des groupes nationalistes corses n'engendrent pas la même réaction des autorités policières et judiciaires françaises que la violence de certains groupes musulmans radicaux (Bonelli, 2005, pp. 3-4). En synthèse, chaque État définit et ajuste ses propres modalités de régulation de ce type de violence. Le type de réaction adoptée par l'État varie en fonction l'histoire de ces relations, des évolutions des rapports de forces politiques et de l'ampleur de la menace que lesdits mouvements radicaux font peser sur l'ordre social et politique (Bonelli, 2005, p. 3).

Dans ce contexte, nous pouvons envisager la lutte contre le terrorisme comme une « catégorie attrape-tout » dont les frontières ne sont pas conceptuellement délimitées permettant aux acteurs d'associer à cette lutte une multitude de significations possibles (Lahire, 2005, p. 122 *in* Pomarède, 2020, p. 43). La lutte contre le terrorisme constitue donc un « discours ressource » (Pomarède, 2020, p. 47) au sein du champ des professionnels de la sécurité. La perception du contre-terrorisme comme une lutte aux frontières floues et ambiguës tend, en pratique, à produire un effet de « mise en ordre des mondes socioprofessionnels » (Pomarède, 2020, p. 47). Bien que les professionnels de la sécurité proviennent d'institutions différentes avec leurs logiques propres, l'ambiguïté de la lutte contre le terrorisme assure une fonction sociale où des acteurs venant de milieux différents et avec des besoins différents réussissent à s'unir autour de l'objectif commun que représente cette lutte (Pomarède, 2020, p. 47). D'après les travaux de Bernard Lahire, l'attrape-tout peut se définir comme une « “mise en cohérence d'un ensemble hétéroclite” d'acteurs et de points de vue autour d'un “lieu commun discursif” » (Lahire, 2005, pp. 121-122 *in* Pomarède, 2020, p. 47). Par conséquent, les ambivalences sémantiques sont utilisées pour donner du sens au caractère dominant du sens préemptif donné de la lutte contemporaine contre le terrorisme (Pomarède, 2020, p. 47). Concrètement, le flou inhérent de la lutte contre le terrorisme s'incarne dans un ensemble « d'institutions, d'objets et de mécanismes » en transcendant les acteurs eux-mêmes (Pomarède, 2020, p. 47). Cependant, il faut comprendre que le caractère dominant du discours préemptif de la lutte contre le terrorisme renvoie, dans ce cas-ci, à un carrefour institué où des intérêts multiples et divergents se

rencontrent, exploitent et capitalisent sur les ambivalences sémantiques (Pomarède, 2020, p. 47). De plus, il faut également souligner l'ambiguïté constructrice des politiques visant à lutter contre ce phénomène. En effet, les conflits relatifs à la définition que l'on souhaite assigner au contre-terrorisme provoquent des conséquences concrètes quant aux politiques de sécurité menées et aux moyens techniques mobilisés. La manière dont le terrorisme est perçu et problématisé produit des effets différents sur les parties prenantes aux négociations, se déployant soit au détriment de celles-ci, soit à leur avantage (Pomarède, 2024, p. 591). C'est pourquoi certains acteurs insistent sur l'utilisation d'une terminologie précise, ou *a contrario*, tentent au maximum de conserver les ambiguïtés en vue construire du consensus ou des stratégies de pouvoir (Pomarède, 2024, p. 591). Comme démontré au sujet de l'interventionnisme militaire déployé par les organisations internationales à l'étranger (Pomarède, 2021, p. 72), une « plasticité de significations » règne autour d'une nouvelle terminologie (comme contre-terrorisme, approche globale), qui, nous le postulons, est utilisé par les professionnels de la sécurité, pour justifier de la mise en place de politiques de sécurité (Pomarède, 2021, p. 72). Au-delà de simples jeux de discours, il s'agit de procédés de classification dont le flou inhérent à ces labels donne à observer les logiques profondes des rapports de forces (Pomarède, 2021, p. 72) entre les acteurs du champ des professionnels de la sécurité.

Concrètement, cette terminologie floue et ambiguë produit de véritables répercussions quant à la vision du monde et la vision du phénomène terroriste qu'il répand, pouvant, *in fine*, renforcer la logique transactionnelle des États, ce qui nous intéressera particulièrement au sujet des centres de coordination. En effet, cette terminologie tend notamment à transmettre l'idée que nous serions entrés dans une nouvelle ère : celle d'un terrorisme global, un terrorisme transnational, implanté localement mais articulé globalement via des groupes clandestins. La capacité de résistance des États face à ces cycles de représailles semble considérablement affaiblie et l'État ne semble plus en mesure de protéger les individus contre ces ennemis intérieurs puissants qui se multiplient et qui agissent de manière dissimulée (Bigo et Walker, 2008, p. 13). Cette ère du contre-terrorisme global est décrite comme un monde de terreur auquel il faudrait s'adapter en s'organisant, nous aussi, à l'échelle globale, en faisant fi des égoïsmes nationaux et en s'ouvrant à une alliance entre forces de polices, de justice, de renseignement, et de défense dans chaque État dans le but de prévenir le « scénario du pire » (Bigo et Walker, 2008, pp. 13-14). Cette lutte risque de ne pas être sans difficulté étant donné les visages multiformes de l'ennemi et sa furtivité. Pour être efficace et sortir victorieux de cette

lutte contre le terrorisme, une des volontés serait de pouvoir « extraire de l'information de n'importe où et sur n'importe qui » (Bigo et Walker, 2008, p. 15). Un accroissement de l'information sur tout le monde pour mieux contrôler les suspects et la bonne connaissance des individus et de leurs réseaux permettrait d'éviter que le pire ne se produise. Dans cette perspective les bases de données se sont progressivement imposées comme des outils indispensables (Bigo et Walker, 2008, p. 15), nous y reviendrons. Dans le cadre de ce régime de contre-terrorisme global, la coopération entre gouvernements, services de police, de justice et de renseignement s'est fortement développée, notamment des plateformes de collaboration directe ont été créées ou renforcées. Les auteurs expliquent que c'est également aussi dans ce contexte que des cellules et services de coordination ont été créés reliant dans la plupart des cas divers types de services comme les services de contrôle des frontières, les douanes, les services d'immigration, les services de police judiciaire, les magistrats, les services de renseignement civils, et militaires et ce tant au niveau national que transnational (Bigo et Walker, 2008, p. 21). Ce régime de contre-terrorisme global a donc eu comme répercussions de renforcer la logique transactionnelle des États et même de l'activer dans de tout nouveaux secteurs. La zone de recueil d'informations s'étant considérablement élargie, les pratiques de collaborations entre services, officiellement reposant sur la confiance, sont en fait basées officieusement sur une « socialisation de la défiance » et des logiques de donnant-donnant. Le « marché » que représente ces échanges de données ne fonctionne pas sur base de la confiance entre les acteurs mais plutôt sur leur concurrence et leur transaction (Bigo et Walker, 2008, p. 25). De nos jours, ce réseau de professionnels s'étant autonomisé, ils entrent en compétition pour dire la vérité sur les menaces (Bigo et Walker, 2008, p. 25).

Ce cadre théorique fondé sur le « champ des professionnels de l'(in)sécurité ou de la gestion des inquiétudes » (ci-après champ des professionnels de la sécurité) et sur le concept de multi-positionnalité nous paraît des plus pertinent puisqu'au sein des approches sociologiques de la sécurité, la politique antiterroriste est le fruit de rapports de forces entre les acteurs de l'antiterrorisme (Thomas, 2024, p. 98). Dans cette optique, ce travail visera à comprendre comment l'OCAM, en jouissant du flou régnant autour de la lutte contre le terrorisme, est parvenu à se déployer et à acquérir toute une série de missions et de collaborations, que nous appellerons « multi-positionnement », au sein du contre-terrorisme belge, et de quelle manière ce multi-positionnement s'est ancré légalement dans une panoplie de lois et d'arrêtés constituant aujourd'hui le cadre légal de plus en plus lourd de l'OCAM, mais lui octroyant une place incontournable parmi les professionnels de la sécurité.

## 2.2 DESIGN DE LA RECHERCHE

Dans le cadre de ce travail, nous nous situons dans une démarche inductive. Celle-ci reposant sur une généralisation progressive allant du particulier au général par induction dans laquelle les concepts et hypothèses sont continuellement en cours d’élaboration et de construction au fur et à mesure des observations (Van Campenhoudt, Marquet et Quivy, 2017, p. 28).

En plus des sources scientifiques, une panoplie de sources issues de la littérature grise ont été lues et analysées puisque très peu de littérature scientifique portant directement sur l’OCAM lui-même a été publiée ou du moins, très peu est accessible en source ouverte dans les bibliothèques physiques et en ligne via le VPN de l’Uliège. Nous pouvons citer les quelques articles parus dans les revues *Panopticon* (Van Hoey, 2020), *Terrorism Risk Assessment Instruments* (Boelaert et al., 2021), *Vigiles* (Van Laethem, 2007) et des *Cahiers d’études sur le renseignement* (Thomas, 2024) du *Belgian Intelligence Studies Center* (BISC). La littérature grise recouvrira majoritairement des rapports d’activités, des rapports d’enquêtes, des avis provenant notamment des organes de contrôle ou de l’OCAM lui-même permettant d’obtenir des informations « à jour » et plus précises sur l’institution. Ensuite un important corpus de travaux parlementaires et de sources législatives a été utilisé pour le chapitre se consacrant à l’analyse du cadre légal de l’OCAM. Cette littérature grise s’est avérée indispensable pour replacer dans un contexte particulier l’adoption/la modification de certaines lois et en expliquer les raisons, ou encore pour comprendre le point de vue d’acteurs comme les organes de contrôle qui sont les seuls témoins ayant la capacité d’interpeller sur la mise en place de telle mesure, de telle compétence ou de telle mission posant éventuellement des questions d’opportunité ou de conformité par rapport au cadre légal.

## 2.3 COLLECTE DES DONNEES QUALITATIVES

### 2.3.1 REVUE DE LITTERATURE

La revue de littérature réalisée pour ce travail a essentiellement mobilisé des revues et ouvrages scientifiques prônant une approche sociologique du terrorisme, envisageant ce phénomène comme une construction sociale (cf. section 2.1). L’apprentissage de cette littérature a abouti à la construction de notre cadre théorique du champ des professionnels de la sécurité, de la multi-positionnalité, et de l’utilité du flou conceptuel autour de la notion de terrorisme. Ceux-ci constituent notre axe analytique guidant la réflexion tout au long de ce travail.

### 2.3.2 ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS ET CHOIX DES ACTEURS

Dans le cadre de ce travail, plusieurs entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des acteurs variés, chacun pouvant apporter par rapport aux autres des perspectives complémentaires, nuancées, et même parfois divergentes. Comme démontré ci-après, le travail de terrain s'est efforcé de recueillir les points de vue tant des organes de contrôle, du monde académique, de l'OCAM lui-même, et des services d'appui. Au total, neuf entretiens semi-directifs ont été menés :

- Un ancien membre du Comité R
- Un juriste spécialiste des matières de sécurité-défense
- Un professeur de criminologie de l'Université de Gand
- Un professeur de criminologie de l'Université de Liège
- Un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité ayant réalisé une thèse de doctorat sur ce sujet à l'Université de Liège
- Un ancien directeur de l'OCAM
- Un ancien magistrat
- Un expert du terrorisme et également professeur de criminologie de l'Université de Liège
- Un ancien membre de la Sûreté de l'État

Ensuite, nous avons procédé à une analyse de contenu de ces entretiens. Pour ce faire, nous avons, dans un premier temps, retranscrit tous les entretiens pour les analyser un par un. Puis, dans un second temps, nous avons mené une analyse transversale et comparative de ces entretiens en vue d'observer si les points de vue et constats des acteurs des différents entretiens convergeaient vers une position similaire (ou non) (Van Campenhoudt, Marquet et Quivy, 2017, pp. 299). Cette analyse comparative nous a également permis d'aboutir à la construction d'une typologie de quatre thèmes (ambiguïté de la menace terroriste, les services d'appui de l'OCAM, les missions de l'OCAM et la place de l'OCAM dans le champ des professionnels de la sécurité) sur la base de nos hypothèses qui seront détaillés dans l'analyse empirique et qui guideront l'analyse globale de ce travail (Van Campenhoudt, Marquet et Quivy, 2017, pp. 298).

Nous précisons que les retranscriptions des entretiens de ce travail ont été réalisées à l'aide du logiciel Turboscribe.ai disponible gratuitement sur internet, ce qui a permis un gain de temps colossal dans la réalisation du travail. Sauf pour procéder aux retranscriptions, aucun autre logiciel de ce type n'a été utilisé durant les autres étapes de la réalisation de ce travail.

### 2.3.3 PARTICIPATION A LA JOURNEE PORTES OUVERTES DE L'OCAM : STUDENTS@CUTA

En plus des entretiens semi-directifs, nous avons participé à une activité de terrain qui est la journée portes ouvertes « Students@cuta » organisé par l'OCAM lui-même et qui cette année s'est déroulé le 25 avril 2025. Via le programme « *Outreach* », des étudiants de master sont invités pour passer toute une matinée au sein de l'OCAM. Lors de cette journée, nous avons tout d'abord assisté à une présentation évoquant l'OCAM en tant qu'institution ainsi que l'image de la menace actuelle en Belgique. Puis, nous avons été répartis en différents groupes d'étudiants selon notre thématique de recherche avec un spécialiste de l'OCAM pour qu'il puisse répondre à nos questions. Dans ce cadre, la rencontre avec une experte détachée de la Trésorerie ainsi qu'avec le directeur de l'OCAM, M. Gert Vercauteren, a été extrêmement bénéfique pour mieux saisir certaines missions, certaines collaborations, et l'évolution de l'OCAM ces dernières années. De plus lors de ces rencontres, nous avons pu pénétrer les propres bureaux de ces spécialistes et découvrir une partie des bâtiments de l'OCAM, témoignant d'une réelle politique d'ouverture et de transparence. Toutefois, les étudiants n'ont pas été autorisés à enregistrer les entretiens avec les spécialistes de l'OCAM et nous avons dû laisser nos appareils électroniques à l'entrée. Leur politique accepte uniquement la prise de note manuelle.

Nous précisons donc que toutes les informations recueillies lors de cette journées et utilisées dans le cadre de ce travail seront suivies de la mention suivante pour le référencement : « (Students@cuta, 2025) ».

## 3. QU'EST-CE QUE L'ORGANE DE COORDINATION ET D'ANALYSE DE LA MENACE EN BELGIQUE ?

Avant de donner de plus amples explications sur l'Organe de Coordination et d'Analyse de la Menace (OCAM), revenons sur celui qui lui a précédé en Belgique : le Groupe Interforces Antiterroriste (GIA). De cette manière, nous pourrons mieux comprendre les échecs que le GIA a rencontrés, le passage vers l'OCAM et les changements majeurs qui ont été apportés en vue de rendre son rôle de coordinateur beaucoup plus optimal. En parallèle du contexte international, la création de l'OCAM doit donc également être comprise dans un mouvement de réforme des services de sécurité en Belgique.

### 3.1 BREF HISTORIQUE – L’ANCEstre DE L’OCAM : LE GROUPE INTERFORCES ANTITERRORISTE (GIA)

« L’ancêtre de l’OCAM est le GIA, mais l’OCAM n’est pas le GIA » (Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité, 2025, p. 102)

Le 18 septembre 1982, la Belgique est victime d’un attentat contre une synagogue rue de la Régence à Bruxelles. Suite à cet évènement, le Ministre de la Justice de l’époque, Jean Gol, décide de s’emparer du problème et de lutter plus efficacement contre le terrorisme. En 1984, le GIA est donc créé (Coosemans, 2002, p. 32). La mission de cette nouvelle entité était de centraliser les informations relatives au terrorisme dont disposaient les services de police et de renseignement afin de produire des analyses de la menace pour les autorités compétentes et de proposer des mesures pour faire face à ces menaces (Van Laethem, 2007, p. 110). Cette mission sera officiellement énoncée dans un arrêté royal de 1991 qui viendra offrir un cadre légal tardif et lacunaire au GIA (Arrêté royal du 17 octobre 1991 sur le Groupe interforces antiterroriste). Cependant, le bilan que l’on peut retenir de la période du GIA est plus que mitigé. En effet, celui-ci a été pendant plus de vingt ans considéré comme un concurrent par ses partenaires plutôt que comme organe permettant la continuité du travail des services de police et de renseignement, le reléguant au statut de « parent pauvre » des professionnels de la sécurité en Belgique (Van Laethem, 2007, p. 125). Plusieurs raisons peuvent expliquer que le GIA semble moins professionnel et moins performant que l’OCAM :

Premièrement, les informations sur lesquelles le GIA allait pouvoir se baser pour réaliser des évaluations de la menace dépendait de la bonne volonté des autres services de transmettre les informations nécessaires. A ce moment-là, personne n’était véritablement enclin à partager « ses » informations, ce qui était pourtant essentiel pour ce travail de centralisation. Les services de police et de renseignement constituaient d’ailleurs les deux seuls services partenaires du GIA repris dans l’arrêté royal. Pour cette première raison, la production d’analyse multidisciplinaire de la menace semble difficilement possible pour le GIA (Van Laethem, 2007, p. 116 et Thomas, 2021, p. 204).

Deuxièmement, le GIA ne bénéficiait pas d’un statut neutre et indépendant puisque sa direction était assurée par la police et que les bureaux du GIA ont pendant longtemps été situés à la gendarmerie (Van Laethem, 2007, p. 113). Ce manque d’indépendance politique et opérationnelle lui sera reproché et constituera une autre de ses fragilités (Thomas, 2021, p. 205).

Troisièmement, il convient de préciser que le GIA n'était compétent qu'en matière de terrorisme (Van Laethem, 2007, p. 115), là où l'OCAM a reçu comme une mission plus étendue d'évaluation de la menace en matière de terrorisme ainsi qu'en matière d'extrémisme « susceptibles de porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'État, aux intérêts belges et à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger » (Loi relative à l'analyse de la menace du 10 juillet 2006, ci-après « Loi OCAM », Art. 3).

### 3.2 LORS DE SA CREATION EN 2006 : SES MISSIONS ET SES SERVICES D'APPUI

À la suite d'une refonte complète du GIA, l'OCAM est donc créée en 2006 et est placé sous la double tutelle des Ministres de la Justice et de l'Intérieur (Loi OCAM, 2006, Art. 5) ainsi que sous le contrôle commun des Comités P et R (Loi organique du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, Art. 1). Etant désormais un organe indépendant, la direction quotidienne de l'OCAM est assurée par un directeur et un directeur adjoint, qui autrefois étaient tous deux magistrats, mais aujourd'hui l'un de ces deux postes est ouvert à des personnes titulaires d'un diplôme universitaire d'une autre discipline que le droit mais disposant toutefois d'une expertise juridique pertinente. Les directeur et directeur adjoint de l'OCAM sont nommés pour un mandat temporaire de 5 ans, renouvelable deux fois (Loi du 31 mai 2022 modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, 2022, Art. 4). De plus, l'OCAM est composé d'une part d'analystes issus de diverses disciplines et recrutés à l'extérieur, et d'autre part, d'experts détachés des services d'appui qui sont bel et bien intégralement assimilés à l'OCAM pendant leur détachement de leur service d'origine, ainsi que d'un personnel administratif (Loi OCAM, 2006, Art. 7 ; Van Laethem, 2007, p. 113).

Il est crucial de rappeler l'essence même de l'OCAM en ce qu'il est un centre d'analyse et d'expertise multidisciplinaire, à donc ne pas confondre avec un service de police ou de renseignement (Stans, 2014, p. 71). De même, il ne relève pas de l'OCAM de développer ou de coordonner la politique de lutte contre le terrorisme. L'OCAM n'a donc aucun pouvoir de contrainte sur ses services d'appui et ne peut donc ni demander à ces derniers de récolter tel type d'information, ni ordonner ou coordonner quelconque politique ou mesure à prendre dans la lutte contre le terrorisme. Les tâches de définition et de coordination sont de la compétence du Conseil National de Sécurité (CNS), du Centre de Crise et du parquet fédéral. Au mieux,

l'OCAM peut seulement se charger de formuler des suggestions sur des mesures qu'il estime nécessaires aux vues de certaines menaces (Van Laethem, 2007, p. 113).

Au départ, le *core business* de l'OCAM se constitue principalement des analyses ponctuelles ou stratégiques de la menace en matière de terrorisme et d'extrémisme qu'il réalise sur demande ou de sa propre initiative (Vandoren et al., 2010, p. 6). Certes l'OCAM a été créé spécifiquement pour évaluer la menace terroriste et extrémiste sur le territoire, mais il est bénéfique de souligner que l'OCAM ne jouit pas d'un monopole en cette matière. En effet, les services de renseignement civil et militaire (respectivement la Sûreté de l'État et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité), la Police Fédérale, et le Centre de Crise ont également un rôle à jouer en ce qui concerne l'évaluation des informations en leur possession relatives à certaines menaces et l'avertissement des autorités compétentes quant aux mesures qui devraient être prises (Vandoren et al., 2010, pp. 4-5). L'OCAM réalise deux types d'évaluations différentes : les évaluations ponctuelles et stratégiques. Les premières concernent la plupart du temps un groupement déterminé ou un évènement spécifique, tandis que, les dernières ont pour but de refléter un phénomène à moyen et long terme pour permettre aux autorités d'adapter leur décision (Van Laethem, 2007, p. 114). Tandis que la loi prévoit que les évaluations stratégiques soient produites de manière périodique (Loi OCAM, Art. 8, 1°), les évaluations ponctuelles seront réalisées à chaque fois que cela s'avère nécessaire. En outre, les analyses stratégiques peuvent être demandées par chaque membre du gouvernement alors que les analyses ponctuelles peuvent uniquement être demandées par les services d'appui (Van Laethem, 2007, pp. 115-116). Chacune de ces évaluations signale un niveau de menace précis sur une échelle de niveaux allant de 1 à 4 (Vandoren et al., 2010, p. 6).

Pour mener à bien ses évaluations, l'OCAM se base sur les renseignements fournis par ses services d'appui (SA). En tant que *fusion centre*, l'OCAM reçoit les informations de ses services d'appui mais il n'est pas autorisé à les collecter lui-même directement, ce qui le distingue fondamentalement d'un service de renseignement (Vandoren et al., 2010, p. 7). Pour pallier les problèmes rencontrés avec le GIA évoqués précédemment, la loi impose aux services d'appui l'obligation de transmettre tous les renseignements obtenus dans le cadre de leurs missions et qui se révèlent pertinents pour l'accomplissement des missions de l'OCAM (Loi OCAM, 2006, Art. 6). Inversement, la loi exige une certaine réciprocité dans le chef de l'OCAM concernant la transmission des informations (Loi OCAM, 2006, Art. 8, 3°). Dans le cas où un fonctionnaire d'un des services d'appui retiendrait volontairement des informations, celui-ci peut faire l'objet de poursuites pénales (Loi OCAM, 2006, Art. 14).

A l'origine en 2006, une collaboration est formellement instituée entre l'OCAM et les services d'appui suivants (Loi OCAM, 2006, Art. 2) :

- La Sûreté de l'État
- Le Service Général du Renseignement et de la Sécurité
- La Police Fédérale
- Les corps de la police locale
- L'Administration des Douanes et Accises du SPF Finances
- L'Office des étrangers du SPF Intérieur
- Le SPF Mobilités et Transports
- Le SPF Affaires Etrangères

Des auteurs remarquent qu'il s'agit de services très variés, ayant chacun leur propre culture et une taille différente, et surtout dont l'objectif n'est pas toujours lié à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme (Van Laethem, 2007, p. 116). En plus de cela, l'OCAM peut également obtenir des informations via d'autres entités que les services d'appui, via ses homologues étrangers, ou encore via ses propres dossiers fichiers de travail et banques de données (Loi OCAM, 2006, Art. 9, §1<sup>er</sup>). *Primo*, l'OCAM pourrait avoir besoin de poser certaines questions spécifiques à des services qui pourraient détenir des informations utiles, comme par exemple l'Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire. Cependant ces entités ne sont pas tenues légalement de transmettre des informations ou renseignements puisqu'elles ne sont pas formellement désignées comme services d'appui. Plus encore, il est même possible que qu'une interdiction de transmission d'information s'applique en vertu de la loi sur la protection de la vie privée si la finalité du traitement initial n'est pas en lien avec la finalité de l'OCAM (Van Laethem, 2007, p. 119). *Secundo*, les autres *fusion centres* européens ou internationaux sont indéniablement une source d'informations pour l'OCAM qui a donc tout intérêt à maintenir ses contacts avec ses homologues étrangers (Van Laethem, 2007, p. 123). Conformément à la loi, toutes informations obtenues via ces contacts doivent être partagées aux services belges compétents (Loi OCAM, 2006, Art. 8, 3<sup>o</sup>). *Tertio*, lors de sa création, l'OCAM a également pu disposer de la banque de données du GIA et ensuite, il pourra enregistrer les informations qui lui sont quotidiennement transmises en vue d'alimenter sa banque de données générale qui lui servira pour réaliser ses futures évaluations de la menace (Vandoren et al., 2010, p. 12).

Concrètement, l'enjeu de ce statut de « service d'appui » réside dans la possibilité de soumettre de nouveaux services à l'obligation légale de transmission de renseignements à l'OCAM. Remarquons que cette obligation de transmission revêt un caractère assez inédit dont ne

bénéficient pas les autres *fusion centres* européens. Dans cette configuration, chaque service d'appui est chargé de désigner un point de contact pour communiquer et échanger avec l'OCAM (Thomas, 2020, p. 36).

Il est essentiel de se rendre compte que cette obligation de transmission constitue une innovation majeure et c'est pourquoi à l'époque elle suscite la réticence de certains acteurs comme la Sûreté de l'État qui invoque la règle du « tiers service ». Cette règle implique que les renseignements émanant d'un service étranger ne peuvent être partagés à d'autres services sans son autorisation explicite. C'est pourquoi, la Sûreté de l'État craignait que cette obligation de transmission entrave grandement sa coopération avec des services de renseignement étrangers (Thomas, 2024, p. 102). En effet, ceux-ci seraient moins enclins à partager des informations si elles étaient ensuite transférées au-delà de la Sûreté de l'État elle-même, ce qui constituerait un danger pour la protection des informations et des sources. Pour cette raison, le législateur trouva finalement un compromis permettant de protéger les renseignements provenant de services étrangers : la procédure d'embargo (Thomas, 2024, p. 102). La loi OCAM prévoit deux cas de figure dans lesquels cette procédure peut être invoquée (Loi OCAM, 2006, Art. 11 et 12) : d'une part, lorsque les renseignements sont de nature judiciaire et que leur utilisation dans une évaluation peut compromettre l'exercice de l'action publique ou la sécurité d'individus, d'autre part, lorsque les renseignements émanent des deux services de renseignement, de l'Administration des Douanes et Accises ou du SPF Affaires Etrangères. Pour ces services, la procédure peut être initiée si la transmission peut compromettre la sécurité d'une source humaine ou si le renseignement provient d'un service étranger homologue qui a expressément demandé de ne pas le transmettre à d'autres services (Vandoren et al., 2010, p. 11). Depuis 2022, dans de tels cas, les renseignements sont transmis « au directeur et aux membres habilités de l'OCAM désignés par ce dernier qui ont strictement le besoin d'en connaître pour l'exercice de leur fonction dans le cadre des missions de l'OCAM » (Loi du 31 mai 2022 modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, 2022, Art. 10 et 11). Pour être précis, cette procédure n'empêche pas que certains renseignements parviennent à l'OCAM mais elle empêche plutôt que ces renseignements ne soient repris et cités dans les évaluations et répandus au-delà dans les analyses transmises aux autorités (Vandoren et al., 2010, p. 11).

Pour résumer, cette section a pu démontrer que des améliorations significatives se sont produites lors du passage du GIA à l'OCAM. Effectivement, l'atout substantiel de l'OCAM est tout d'abord son grand nombre de services d'appui qui sont tenus légalement de faire circuler les informations et de transmettre les renseignements pertinents à la réalisation des missions de

l'OCAM. L'exception à cette règle, les deux procédures d'embargo, ont également eu un impact favorable en ce qu'elles protègent les sources et les informations transmises par certains services spécifiques et étrangers. Enfin, un autre atout de l'OCAM est que, contrairement à son prédecesseur, il est un organe neutre et indépendant qui n'a pas été incorporé à un service déjà existant, comme le fut jadis le GIA au sein de la gendarmerie (Vandoren et al., 2010, p. 16). Tous ces facteurs ont largement contribué à accroître la volonté des services d'appui à partager l'information ce qui, en conséquence, a considérablement facilité le travail quotidien de l'OCAM pour la réalisation de ses évaluations et analyses de la menace.

#### **4. ANALYSE EMPIRIQUE**

Dans cette section, nous procéderons à une analyse empirique sur quatre axes : les discours sur l'ambiguïté la menace terroriste, les services d'appui de l'OCAM, les missions de l'OCAM, ainsi que la place de l'OCAM dans le monde des professionnels de la sécurité. Cette section aura pour objectif de confronter les postulats théoriques de ce travail avec les données récoltées lors du travail de terrain.

##### **4.1 L'AMBIGUÏTE DE LA MENACE TERRORISTE**

« Tout ça est quand même un sport difficile, et aléatoire » (Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 178)

Conformément à ce que nous avons expliqué précédemment dans la partie théorique de ce travail, de nombreux acteurs s'accordent sur la difficulté de définir la notion de terrorisme, celle-ci étant une menace insaisissable, ambiguë et aux frontières non délimitées. Par conséquent, l'exercice de caractérisation des faits est rendu d'autant plus complexe et les modalités de régulation de ce type de mouvement varient d'un État à l'autre en fonction de son histoire et de sa position dans le rapport de force (Bonelli, 2005, pp. 3-4). En Belgique, l'organisation pro-palestinienne Samidoun, bien qu'elle ne soit pas reconnue comme organisation terroriste en Belgique et qu'elle ne soit impliquée dans aucune enquête judiciaire pour des faits de terrorisme ou d'incitation à la haine, est prise pour cible par le gouvernement fédéral qui approuve un avant-projet de loi en vue d'interdire et de dissoudre plusieurs organisations menaçantes, dont Samidoun en raison du « respect » que celui-ci porte au Hamas. Le coordinateur de Samidoun Europe est actuellement fiché comme « prédateur de haine » par l'OCAM (Hofmann, 2025) :

« Je vais prendre un cas concret. Je prends Samidoun par exemple, je ne sais pas si vous le connaissez. Samidoun c'est un mouvement propagandiste marqué plutôt à l'extrême gauche. Donc Samidoun existe dans beaucoup de pays. Dans certains pays, il a été interdit au motif terroriste. Chez nous, il est toléré au motif qu'il n'est pas considéré comme terroriste. Ici on n'est pas sous le rôle de l'OCAM, mais vous voyez déjà qu'un même mouvement se trouve interdit, je pense aussi au Canada, avec des descentes de police. Alors que dans un autre pays, ce même mouvement qui est porteur de la même idéologie n'est pas interdit. Et donc ça prouve bien qu'il y a, sinon sur la caractérisation terroriste, à tout le moins sur ce qu'il convient de faire au départ de cette caractérisation, ou de cette non-caractérisation, des décisions différentes qui sont prises. Et l'OCAM traite ces mouvements-là, parce que l'OCAM suit entre autres choses des mouvements.

[...]

Par exemple, on va parler dans un numéro de Samidoun, et l'OCAM va dérouler la partie communicable de son analyse, et qui, sans nier les problèmes, dit voilà, on est dans cette zone grise. Et à l'opposé, si vous voulez, quand le Hamas attaque Israël, avant la riposte israélienne, vous avez vu, toujours maintenant, tout le débat que ça fait, alors que ce mouvement, et par exemple au niveau de l'Union Européenne, je parle du Hamas, appartient à la liste des mouvements terroristes. Mais ça n'empêche pas certains de remettre frontalement ou insidieusement en cause le caractère terroriste des faits. Ce qui pose quand même la question de savoir comment un mouvement terroriste qui commet des faits de violence ne verrait pas ses faits de violence qualifiés de terroristes. Donc c'est tout le jeu, si vous voulez, des processus d'étiquetage » (Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 177).

Ce flou autour de la labellisation de certains groupes peut avoir des conséquences concrètes sur l'action des services. Nous pouvons remarquer que certains acteurs investissent eux-mêmes les ambivalences sémantiques de la lutte contre le terrorisme en brouillant les frontières entre la menace terroriste, extrémiste et les menaces interétatiques. Certains acteurs profitent donc de l'ambiguïté de la menace terroriste et de la catégorie « attrape-tout » qu'elle représente (Lahire, 2005, p. 122 *in* Pomarède, 2020, p. 43) pour justifier de l'élargissement des menaces évaluées par l'OCAM révélant le sens préemptif de cette lutte :

« X<sup>1</sup> : Menace, c'est menace. Dans la guerre, il y a une menace potentielle vers l'Europe, vers la Belgique, etc. Et la Belgique, pourquoi ? Parce qu'on a le siège de l'OTAN, le siège de

---

<sup>1</sup> X = Ancien magistrat

l'Union européenne. Je crois que c'est tout à fait logique et que ce serait une erreur de ne pas avoir fait le nécessaire.

**C<sup>2</sup>** : D'accord. Pour vous, l'OCAM couvre ce spectre très large des menaces, mais quand on parle du conflit Russie-Ukraine, quel est le rapport avec le terrorisme et l'extrémisme ?

**X** : Tout simplement, je vous dis qu'on a 12 000 Tchétchènes, on a des intérêts russes, on a des intérêts ukrainiens. Combien de Russes, combien de Tchétchènes, combien d'Ukrainiens se baladent ici ? C'est important quand même de vérifier, de tenir ça au courant. La même chose avec Gaza » (Entretien avec un ancien magistrat, 2025, pp. 169-170).

Comme nous le postulions dans la partie théorique, une des utilités de la « plasticité de significations » entourant cette nouvelle terminologie du contre-terrorisme peut être la justification et la mise en place des politiques sécuritaires (Pomarède, 2021, p. 72). A ce propos, un acteur interrogé évoque les 30 mesures mises en place par le gouvernement fédéral suite à la série d'attentats ayant touché la France en 2015 :

« Et donc, c'est peut-être ça, la difficulté principale, c'est de dire jusqu'où va-t-on pour tenter de garantir la sécurité au nom du terrorisme ? Et quelles sont les limites ? Et qu'est-ce qu'on tente aussi de faire passer au niveau de politiques qui ne sont pas forcément les plus efficaces ? [...] il y a quelques années, sur les projets qui avaient été envisagés, donc au niveau du gouvernement belge, suite aux attentats de Paris en 2015, où on avait mis un package de mesures, 30 mesures au final, visant à lutter contre le terrorisme, et dedans, on a des choses dont on sait que ça ne va pas fonctionner, si on prend l'exemple de la déchéance de la nationalité, qui était souhaitée par rapport à certains profils terroristes, quelqu'un qui est prêt à perdre sa vie ne va certainement pas être arrêté, parce qu'on va le déchoir de sa nationalité, et donc je pense qu'il y a une certaine forme d'émotivité qui peut être compréhensible, mais qui vient un peu parasiter l'efficacité de certaines mesures » (Entretien avec un professeur de criminologie de l'Ulg, 2025, p. 75)

#### 4.2 LES SERVICES D'APPUI DE L'OCAM

« pour rigoler je disais toujours moi je dois louer le Sportpaleis, tu connais le Sportpaleis, pour avoir tout le monde autour de la table » (Entretien avec un ancien directeur de l'OCAM, 2025, p. 136)

---

<sup>2</sup> C = Chloé Van dhelsen

Nous avons précédemment expliqué que le régime de terrorisme global a contribué à renforcer la logique transactionnelle des États. A ce titre, de nombreux acteurs mettent également l'accent sur l'importance de la variété des collaborations nouées entre l'OCAM et divers services :

« [...] ce qu'on a pu déterminer aussi, c'est que sans la collaboration d'un terrain extrêmement large, justement, on n'a pas d'info. Donc, si vous voulez, s'il n'y a que le fédéral qui lutte dans cette lutte proactive, anticipative du terrorisme, c'est sûr qu'on va rater à chaque fois. Donc, l'OCAM doit tisser des partenariats, même indirects, des saisies, par exemple, avec le monde associatif, qui culturellement, en Belgique francophone, renâcle un peu, secret professionnel, machin, etc. Donc oui, c'est sûr que c'est un modèle partenarial. Et que oui, sans collaboration, il n'y a pas d'OCAM, c'est sûr. [...] Donc eux, s'il n'y a pas de need to share, ils sont morts »

(Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 185).

Comme évoqué dans la partie théorique, l'ère de terrorisme global décrite par certains auteurs est une ère visant à « extraire de l'information de n'importe où et sur n'importe qui » (Bigo et Walker, 2008, p. 15). Dans cette logique préemptive de la lutte contemporaine contre le terrorisme, les relations de l'OCAM se sont inévitablement étendues à de nouveaux secteurs, également au-delà des services d'appui. Etant dans l'impossibilité de définir ce que le terrorisme recouvre, il sera toujours possible d'inviter un nouvel acteur autour de la table puisque « chaque information peut avoir un impact sur le niveau de la menace » (Entretien avec un ancien directeur de l'OCAM, 2025, p. 141) ou encore parce que « C'est parfois un petit détail qui peut faire un déclic » (Entretien avec un ancien magistrat, 2025, p. 160). Un ancien directeur de l'OCAM décrit donc l'ensemble des relations qu'il entretenait au-delà des services d'appui :

« Bonne question, donc Bourgmestre, surtout la bourgmestre de grandes villes Charleroi, Bruxelles, qui pouvait nous contacter si cette bourgmestre avait des questions on était aussi en contact avec des services régionaux par exemple les maisons de justice, les maisons de justice qui font un suivi judiciaire avec des personnes qui ont été condamnées par les juges pénals, qui sont condamnées par des juges pénals pour des faits de terrorisme donc on était en contact avec voilà, des services régionaux la bourgmestre, le département *onderwijs* c'est l'enseignement donc de la région flamande et de la fédération, on était en contact avec Save Brussels, c'était l'ancien BPS, Brussels Prevention and Security donc on était un peu en contact avec tous les services, il y a beaucoup de services dans notre pays qui ont une certaine responsabilité directe ou indirecte dans l'approche de la radicalisation je disais toujours on fait des réunions et on réunit tous les services autour de la table, mais après la réunion je recevais

toujours un coup de téléphone par quelqu'un pour dire Monsieur [Y<sup>3</sup>], pourquoi vous ne m'avez pas invité donc voilà » (Entretien avec un ancien directeur de l'OCAM, 2025, p. 135)

Cette ère du terrorisme global favorise donc la multiplication de collaborations et ce même avec des services hors du champ des professionnels de la sécurité, ce qui peut mener à des partenariats stériles si ces services ne reçoivent pas des indications claires quant aux besoins et attentes des professionnels de la sécurité, une culture du renseignement se développant toujours timidement en Belgique (Lefebvre, 2017, p. 19 ; Lasoen, 2017a, p. 481 ; Lasoen, 2020, p. 1302). Pour donner un exemple concret, nous pouvons citer les services d'appui des Douanes et Accises et du SPF Mobilité & Transports qui, sur la base des recommandations des Comités P et R, ont respectivement entrepris des actions visant à former le personnel afin de les sensibiliser aux signes d'extrémisme et de terrorisme pour qu'ils puissent faire remonter les informations les plus utiles et nécessaires pour l'OCAM et ont également organisé une présentation des missions de l'OCAM et de la Cellule de Crise (point de contact du SPF Mobilité) pour sensibiliser un maximum les Directions Générales du SPF sur le besoin d'échange d'informations entre les services (Enquête commune CPR-CPP, 2020b, pp. 9 et 12) :

« Je pense que oui, dans l'idée qu'on évoquait tout à l'heure de faire quelque chose et de penser augmenter l'efficacité du système, on va avoir tendance à renforcer ou en tout cas à mettre en place des mécanismes collaboratifs. Mais ça, c'est pour la théorie. En pratique, on peut être vite face à des situations où les personnes ne mesurent pas les enjeux d'une telle collaboration comme vous venez de le mentionner, parce que ce ne sont pas des préoccupations auxquelles on est confronté quotidiennement. Et donc, quelqu'un qui travaille dans un service de douane, lui, ce qui l'intéresse, c'est la fraude par rapport aux taxes. Ça peut être évidemment, dans le contexte actuel, la question du trafic de drogue. Mais le terrorisme peut être assez éloigné de ces préoccupations

[...]

Et on a déjà du mal à avoir des cultures du renseignement, des cultures communes au sein de propres services tels que la police, d'une part, et les services de renseignement, d'autre part. Et c'est d'autant plus exacerbé dans des services qui n'ont pas pour vocation première de s'inscrire prioritairement dans le champ de la sécurité, et sécurité, on l'entend au sens de la police ou des services de renseignement. Je pense que ça, c'est quelque chose qui prend du temps et qui doit être cultivé. Ce n'est pas en mettant un accord réglementaire en place qu'on

---

<sup>3</sup> Y = Ancien directeur de l'OCAM

va soudainement modifier les pratiques. Et on a parfois un peu tendance à se reposer sur une formalisation, une légalisation, réglementation d'un système qui, en réalité, doit aller bien au-delà » (Entretien avec un Professeur de criminologie de l'Ulg, 2025, p. 81)

#### 4.3 LES MISSIONS DE L'OCAM

« Je trouve toujours que l'OCAM, [...], doit être limité véritablement dans un domaine bien particulier, sous peine qu'un jour on lui demande de faire aussi, si j'étais un petit peu, enfin, vendeur de glace en fin d'année »  
(Entretien avec un ancien membre du Comité R, 2025, p. 30)

Les ambiguïtés sémantiques, évoqués dans la partie théorique, se retrouvent par exemple dans la loi modificative de la loi OCAM adoptée en 2022, qui a rajouté aux missions reconnues officiellement à l'OCAM, la « la coordination de l'approche globale des menaces » (Loi du 31 mai 2022 modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, 2022, Art. 5). Les organes de contrôle, respectivement les Comités P et R, déploraient que cette mission de coordination reste décrite de manière assez floue, le texte de loi n'explicitant pas davantage la nature de la coordination à mettre en œuvre (Avis commun CPR-CPP, 2021, pp. 11-12). Les acteurs interrogés partagent cet avis :

« Maintenant, effectivement, je pense que le rôle de l'OCAM, moi je vais répondre différemment que le Comité R, mais pour le rejoindre, et je ne vais pas m'intéresser qu'à la coordination, mais aussi à l'analyse et aux missions premières de l'OCAM, je pense qu'il va falloir un jour, pas un audit au sens organisationnel et fonctionnel du terme, mais au sens que veut-on faire désormais de l'OCAM. Et là, il va falloir se poser, comme l'a dit le Comité R, coordinateur, oui. Est-ce qu'on veut de la coordination administrative ? Est-ce qu'on veut de la coordination du personnel ? Est-ce qu'on veut de la coordination de services ? Est-ce qu'on veut de la coordination de données ? Qu'est-ce qu'on entend par chacun des quatre que je viens de vous évoquer ? Mais il y en a d'autres. Ensuite, quelles menaces ? Est-ce qu'on va se limiter au terrorisme ? Alors maintenant, dorénavant, qu'est-ce qu'on entend par terrorisme ? »

(Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de

sécurité, 2025, p. 111)

En pratique, ces ambiguïtés sémantiques et terminologiques propres à la lutte contre le terrorisme semblent favoriser une utilisation d'un organe comme l'OCAM « en fonction de la thématique du jour » (Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité, 2025, p. 104), la mission de ce dernier n'étant pas suffisamment

définie. Nous pouvons évoquer à titre d'exemple les analyses de la menace que l'OCAM réalise vis-à-vis du conflit russo-ukrainien alors que son cadre légal ne lui permet pas encore officiellement de le faire :

« Et le conflit en Ukraine, le conflit russe, montre aussi la diversité des menaces et donc l'obligation pour les services de renseignement de se performer dans certains secteurs où ils ne l'étaient pas forcément » (Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité, 2025, p. 101)

« C'est un peu lié à ma réponse précédente avec les lasagnes, où je disais qu'à un moment, il faudra que le législateur se pose et décide de ce que l'on veut faire de l'OCAM. L'OCAM doit être utilisé en matière terroriste, radicalisme, propagandiste de haine. C'est pour ça qu'il a été créé. Mais rien n'empêche de l'utiliser à autre chose. Mais pour ça, il faut délimiter les compétences. [...] C'est que des missions ont été confiées à l'OCAM, notamment en cas d'invasion russe. Or, le but de l'OCAM n'est pas de faire de la prédiction d'attaques militaires » (Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité, 2025, p. 106)

C'est pourquoi, de nos jours, plusieurs acteurs ont attiré l'attention sur la nécessité de repenser profondément et sérieusement le rôle de l'OCAM ainsi que son cadre légal. En effet, l'OCAM a, d'un côté, emmagasiné une panoplie de missions depuis sa création en 2006 puisque l'inflation et le renforcement de structures sont typiques des périodes post-attentats (Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 197), et de l'autre côté, l'OCAM a pu être utilisé au gré des envies par les décideurs politiques étant donné « l'excellent fusible politique » qu'il représente (Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 196) :

« C'est-à-dire, l'OCAM ne doit pas devenir l'espace-temps dans lequel doivent être faites les choses qui doivent être faites et par qui on ne sait pas par lequel elles doivent être faites. Donc, c'est évidemment le danger. Il ne faut pas que ça devienne un monstre, si vous voulez. Alors, voilà, on sait comment fonctionnent les gens et comment fonctionnent les institutions, mais, voilà, c'est un peu... C'est un peu le danger. Mais c'est à nouveau plutôt le sens de l'histoire. La question, c'est, où est-ce qu'on va s'arrêter ? Et je pense que c'est à la fois des logiques institutionnelles, je pense aussi que c'est un excellent parapluie politique, l'OCAM »  
(Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 196)

« Et donc, est-ce qu'à un moment, il ne serait pas temps que le législateur se pose, et il y a un vrai débat, issu peut-être d'abord d'un travail fait par les agents de terrain, en vue de délimiter

désormais ce que l'on souhaite faire à l'OCAM. [...] En fait, il faudrait à un moment réunir les acteurs et dire, OK, il y a le terrorisme, mais est-ce que l'OCAM ne fait plus que le terrorisme ? C'est une question à l'heure actuelle que je me pose. Est-ce que l'OCAM se limite au terrorisme, radicalisme, propagandisme de haine ? J'ai ma réponse, je la connais. C'est pour ça que je la pose. A mon avis, c'est que non, on lui fait faire des missions qui dépassent le champ légal. [...], mais alors il faut l'assumer, il faut prendre les mesures clairement qui permettent de donner cette compétence à l'OCAM pour éviter une utilisation de l'OCAM au petit bonheur-la-chance, voire même une utilisation en fonction du politique compétent et de la personnalité politique compétente à ce moment-là » (Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité, 2025, pp. 112-113)

#### 4.4 LA PLACE DE L'OCAM AU SEIN DU MONDE DES PROFESSIONNELS DE LA SECURITE

« On peut envisager l'OCAM quand même comme un organisme qui a grandi dans ses prérogatives et dont le point de confluence s'est élargi au fur et à mesure [...]. L'OCAM, aujourd'hui, a une place plus centrale qu'il y a dix ans, selon moi » (Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 189)

Tout d'abord, l'OCAM a pu bénéficier d'être portée par des personnalités très appréciées dans le monde des professionnels de la sécurité. En effet, Paul Van Tigchelt incarnait une personnalité jugée comme crédible et rassurante par les autres acteurs du champ des professionnels de la sécurité. Paul Van Tigchelt a pu comprendre et contribuer à faire comprendre le rôle de l'OCAM aux professionnels de la sécurité, rassurant les services de renseignement. En outre, il s'est lancé, pendant son mandat, dans un large projet de visibilisation de l'OCAM et promouvant la transparence envers le citoyen via la mise en route de site internet ou la publication de rapports. Plus généralement, l'OCAM est aussi parvenue à renforcer les liens interpersonnels avec ses partenaires via les réunions au sein de plateformes d'échange comme les Taskforces locales (TFL) que l'actualité terroriste qu'a connu la Belgique a nécessité. Un lien de confiance semble s'être développé au sein des professionnels de la sécurité en charge de la lutte contre le terrorisme (Thomas, 2021, pp. 268-271) :

« Je pense que l'OCAM a démontré son utilité, sa nécessité, c'est lié aussi certainement aux personnes, je veux dire le patron de l'OCAM, Paul Van Tigchelt, il était aussi quelqu'un, il est toujours quelqu'un de très dynamique, mais quelqu'un qui voulait aussi prendre des responsabilités et s'engager dans un projet » (Entretien avec un ancien membre de la Sûreté de l'État, 2025, p. 208)

« l'OCAM, je pense que ça c'est quelque chose qui est assez bétonné. Maintenant évidemment, ils ont fait du bon travail et ils n'ont pas commis d'erreurs pour le moment, à présent, dans des évaluations qui ont été réalisées. Donc ça a été fait de manière prudente et c'est un partenaire fiable, c'est un partenaire correct. Mais ça vous vouliez aussi évidemment, ça je le dis souvent, c'est fort lié aussi à l'interaction qu'on a interpersonnelle et l'expérience qu'on a vécue depuis maintenant presque 10-15 ans ensemble. C'est des personnes avec qui on travaille depuis longtemps et donc la confiance elle est là et ça c'est important » (Entretien avec un ancien membre de la Sûreté de l'État, 2025, p. 211)

Comme expliqué à propos du champ des professionnels de la sécurité, il s'agit d'un champ structuré entre divers agences hétérogènes (comme agences policières, intermédiaires et militaires) mais pensant à travers des catégories communes (comme le terrorisme, la criminalité organisé). C'est pourquoi celui qui occupe la position « d'énonciateur » de menace à qui on confère le pouvoir de dire ce que sont les menaces, occupe *de facto* un positon assez unique au sein de ce champ (Bigo, 2005, p. 18). A cet égard, la Stratégie TER ainsi que des outils sophistiqués comme la Banque de Données Commune (BDC) renforcent indubitablement l'OCAM dans sa mission d'énonciateur, d'analyse et d'évaluation de la menace terroriste et amène ce dernier à être invité à de multiples réunions chez une série de partenaires, lui octroyant *de facto* une place incontournable dans la lutte antiterroriste :

« Le fait qu'on était assez opérationnel, c'était aussi quand même unique. Ça n'existe pas en France ni aux Pays-Bas, mais le fait que l'OCAM soit invité à chaque réunion opérationnelle du parquet fédéral, de la police fédérale, on est toujours là pour nous impliquer, parce que chaque information peut avoir un impact sur le niveau de la menace. Donc on est toujours invité aux réunions opérationnelles du parquet fédéral, dans des enquêtes pénales très concrètes concernant le terrorisme. On est toujours invité. Ce sont quelques forces de l'OCAM. Le fait qu'on a cette coordination dans la stratégie TER, et le fait que l'OCAM est responsable de la banque de données terrorisme-extrémisme, ça nous donne une position assez unique » (Entretien avec un ancien directeur de l'OCAM, 2025, p. 141)

## 5. LE CADRE LÉGAL DE L'OCAM DE NOS JOURS

Ce chapitre vise à détailler le multi-positionnement de l'OCAM tant auprès de ses services d'appui que par ses missions. Pour ce faire, une analyse pointue du cadre légal a été réalisée et semble la plus adéquate étant donné l'éventail de lois et d'arrêtés royaux ayant été adopté,

souvent dans un second temps, pour adapter le cadre légal au déploiement de l'OCAM sur le terrain.

### 5.1 UN MULTI-POSITIONNEMENT AUPRES DE SES SERVICES D'APPUI

Au fil des années, l'OCAM a pris de plus en plus d'importance en multipliant son positionnement auprès de nouveaux services d'appui. Pour rappel, la désignation de nouveaux services d'appui entraîne l'obligation légale de transmission des informations pertinentes à l'OCAM pour ce service ainsi que le détachement d'experts du service d'appui vers l'OCAM (Loi OCAM, 2006, Art. 6 et 7). Il est également possible de recourir à la désignation de « point de contact » au sein des services d'appui pour faciliter la transmission des informations vers l'OCAM. En outre, la loi prévoit de laisser la possibilité au Roi, sur proposition du CNS, d'étendre la liste des services d'appui (Loi OCAM, 2006, Art. 2). Toutefois, il est prévu que l'arrêté royal instaurant une collaboration formelle entre de nouveaux services d'appui et l'OCAM doit être confirmé dans une loi dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de cet arrêté royal pour empêcher qu'il n'y ait aucune limitation au nombre de personnes visées par cette obligation légale (Van Laethem, 2007, p. 117).

De cette manière, la liste des services d'appui fut étendue par l'Arrêté royal du 17 août 2018 exécutant l'article 2, premier alinéa, 2°, g) de la loi du 10 juillet 2006, aux services suivants mais cette nouvelle liste ne sera confirmée tardivement par voie législative qu'en 2022 (Loi du 31 mai 2022 modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, 2022, Art. 2) :

- Le service Laïcité et Cultes de la direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux du SPF Justice
- La direction générale Etablissements pénitentiaires du SPF Justice
- La direction générale Centre de crise du SPF Intérieur
- L'administration générale de la Trésorerie au sein du SPF Finances

Les travaux parlementaires de la loi modificative de 2022 expliquent les motivations derrière cette extension des services d'appui. Tout d'abord, la Direction Générale Centre de Crise est reconnue officiellement comme service d'appui alors qu'elle était systématiquement destinataire des évaluations réalisées par l'OCAM (Loi OCAM, 2006, Art. 10) puisque c'est elle qui décide des mesures adéquates à prendre à la suite d'une évaluation de la menace. Le Centre de crise n'ayant pas envoyé d'expert détaché, la direction « *Incident & Crisis*

*Management* » (ICM) est le point de contact principal de l'OCAM. Le Centre de Crise étant destinataire systématique des évaluations de l'OCAM, le flux d'informations entre les deux services est qualitativement très bon et quantitativement très important. La directrice du service ICM entretient des contacts téléphoniques quotidiens avec le responsable du département analyse ponctuelle de l'OCAM (Enquête commune CPR-CPP, 2020a, pp. 5-8). Cette formalisation de la collaboration répond donc à un besoin formulé lors de la commission d'enquête parlementaire post-attentats de Bruxelles qui appelait à un renforcement des synergies entre les deux institutions. (DOC 55 2495/001, 2022, p. 5). Par la même occasion, il s'agit pour l'OCAM d'atteindre l'Unité d'information des passagers (BelPIU) qui est chargé de récolter des données relatives aux passagers sur base du “*Passenger Name Record*” (PNR) et “*Advance Passenger Information*” (API). Les individus suspectés d'infractions terroristes adoptant des comportements de voyages particuliers et changeants, une collaboration élargie entre l'OCAM et BelPIU est de ce fait présentée comme utile (DOC 55 2495/001, 2022, pp. 5-6). Cependant, les auteurs du projet de loi insistent sur le fait que BelPIU ne constitue pas en tant que tel un service d'appui de l'OCAM, mais puisqu'il s'agit d'un service « qui peut disposer d'informations utiles sur l'évolution des réseaux terroristes et de criminalité grave ». Donc, BelPIU envoie de sa propre initiative des informations pertinentes à l'OCAM (DOC 55 2495/001, 2022, pp. 6 et 11).

Ensuite, la Direction Générale des Établissements Pénitentiaires (DG EPI) est considérée comme un partenaire privilégié et une source d'informations précieuse de l'OCAM en ce sens qu'elle a un accès direct et le devoir d'alimenter les banques de données *Terrorist fighters* et Propagandistes de haine de l'époque. D'ailleurs en plus du contrôle et de l'accompagnement des détenus, la DG EPI a mis en place une cellule de coordination « extrémisme » (CelEx) chargé du suivi de la radicalisation dans les prisons et cette cellule constitue le point de contact de l'OCAM (DOC 55 2495/001, 2022, pp. 6-7). Tandis que CelEx déplore une perte de capacité avec deux membres de son personnel qui sont détachés à l'OCAM et ne perçoit pas l'intérêt de cette collaboration, l'OCAM, quant à lui, bénéficie fortement de l'expertise du milieu carcéral de ces deux agents au vu du nombre de FTF détenus. Pour l'OCAM, il s'agit d'une réelle plus-value. De plus, un groupe de travail Team PRISON a été mis en place au sein duquel CelEx participe. Le flux d'information est donc très important et les routines de communications fonctionnent correctement (Enquête commune CPR-CPP, 2020a, p. 16).

Puis, dans le cadre de la reconnaissance des cultes et de certaines communautés locales par le SPF Justice, l'OCAM fait partie des organismes consultés. Ainsi que pour le paiement des

traitements, et de la mission de prévention du terrorisme et de la radicalisation, le service Cultes et Laïcité et l'OCAM s'échangent mutuellement des informations (DOC 55 2495/001, 2022, p. 7). Au sein du département CVE (*Counter Violent Extremism*) de l'OCAM, un agent a donc été désigné point de contact pour le service Culte et Laïcité. Ne disposant pas de chiffres plus récents, au cours de l'année 2019, le point de contact a consacré 5% de son temps de travail au service Culte et Laïcité avec 10 nouvelles demandes de reconnaissance ayant fait l'objet d'un avis motivé de l'OCAM. Toujours en 2019, l'échange d'informations entre les deux services est donc assez faible compte tenu de la spécificité de la mission de reconnaissance des cultes. Toutefois, cette désignation permet l'accès du service Culte et Laïcité à la BDC, restant assez limité avec 11 comparaisons entre la BDC et la banque de donnée interne du service Culte et Laïcité, ainsi qu'un échange légal d'informations avec l'OCAM lui aussi assez limité, le service Culte et Laïcité ne disposant que de peu d'informations pertinentes pour l'OCAM, et ce, alors même que des entretiens ont été réalisés entre les deux services pour préciser les modalités de la collaboration (Enquête commune CPR-CPP, 2020a, pp. 25-28).

Enfin, l'OCAM pouvant être à l'initiative de la procédure de gel administratif des avoirs, l'administration générale de la Trésorerie a été désignée service d'appui en vue de transmettre des informations financières sur des individus potentiellement liés à des activités terroristes, de sorte que l'OCAM puisse mener une analyse de la menace, voir rédiger un avis motivé en vue d'un gel des avoirs. La Trésorerie reste toutefois compétente pour la mise en œuvre concrète de ces mesures (DOC 55 2495/001, 2022, pp. 8-9). En tant que nouveau service d'appui, l'OCAM a accueilli un agent détaché de la Trésorerie dans ses bureaux, non pas au département d'analyse ponctuelle, mais au sein du département « Appui Stratégique et Communication ». Ainsi, l'agent détaché consacrait 10% de son temps aux procédures de ID-ban et Pass-ban, 20% de son temps aux procédures de gel des avoirs, et 70% de son temps à la communication de l'OCAM vers l'extérieur comme la mise en page de brochures et de notes d'informations (Enquête commune CPR-CPP, 2020a, p. 19). En 2024, 3 mesures administratives de gel des avoirs ont été prises, ainsi que 2 personnes ont été retirées de cette liste sur base des réévaluations régulières de l'OCAM (Rapport annuel de l'OCAM, 2025, p. 31). L'intérêt de cette collaboration est donc assez limité pour l'OCAM, la Trésorerie n'ayant presqu'aucune autre information pertinente à transmettre à ce dernier et du fait de la spécificité de la mission de gel des avoirs qui est une procédure assez rare. Néanmoins, cette désignation officielle permet l'échange d'informations entre les deux services au sein de la BDC (Enquête commune CPR-CPP, 2020a, pp. 21-22).

En outre, il est à remarquer que l'OCAM entretient des relations privilégiées avec des services et institutions autres que les services d'appui désignés par la loi, comme évoqué dans l'analyse empirique. Plus encore, l'OCAM maintient également des contacts et des échanges assez élevées avec la Cellule de Traitement de l'Information Financière (CTIF) ainsi qu'avec le parquet fédéral. Plus particulièrement, l'OCAM nourrit des relations très étroites avec le Centre pour la Cybersécurité Belgique (CCB) et celui-ci serait le plus enclin à devenir dans le futur un service d'appui supplémentaire, selon le directeur actuel de l'OCAM : « C'est déjà presqu'un service d'appui dans les faits » (Students@cuta, 2025).

Conformément à nos postulats théoriques, le multi-positionnement de l'OCAM s'opère par le lieu commun que celui-ci représente en rassemblant de nombreux services d'appui ainsi qu'une variété d'autres services au-delà de ce statut, en somme, des individus « existant habituellement dans d'autres rapports sociaux, situés dans des univers différents possédant chacun leurs lois, leurs hiérarchies et leurs règles de fonctionnement » (Boltanski, 1973, p. 3). De ce fait, la multi-positionnalité de l'OCAM lui permet de détenir un nombre élevé de relations avec une variété de services par l'intermédiaires d'un nombre restreint d'individus, notamment via ses points de contact ainsi que ses experts détachés. L'OCAM, lui, maintient son unité puisque ce sont les acteurs intermédiaires, le vaste réseau de points de contact et d'experts détachés, qui circulent d'une position à une autre au sein du champ des professionnels de la sécurité. Les experts détachés permettent d'entretenir un lien entre leur service d'origine, pouvant servir de point de contact, garantissant l'échange et la bonne circulation des informations (Thomas, 2021, p. 265). Assurément, le détachement d'expert a largement contribué à la construction d'un vaste réseau de relations permettant à l'OCAM de se connecter à l'ensemble des acteurs de la lutte contre le terrorisme (Thomas, 2021, p. 266). Bien que la formalisation de collaborations, contribuant au multi-positionnement de l'OCAM, se soit avéré bénéfique avec certains services (comme le Centre de Crise national, ou la DG EPI), l'intérêt d'une collaboration entre l'OCAM et d'autres de ses services d'appui reste assez limité. En réalité, l'échange d'informations demeure assez réduit avec certains services étant donné la spécificité de leurs missions. En effet, pour le service Cultes et Laïcité ou encore pour la Trésorerie, est-il vraiment nécessaire de mettre en place une collaboration formelle avec les obligations légales que celle-ci implique ? Est-il nécessaire d'avoir un agent détaché de ces services en permanence au sein de l'OCAM vu le nombre réduit de procédures les impliquant chaque année ? Plus globalement, cela soulève la question de la systématisation et de la formalisation de ces collaborations puisqu'elles renforcent le multi-positionnement de l'OCAM via l'obligation légale de transmission, la désignation de nouveaux

experts détachés et de nouveaux points de contacts : « Moi, je pense que ce qu'il faut, avant tout, c'est lever les barrières, c'est-à-dire que si on veut communiquer, on peut le faire. Après, est-ce qu'il faut systématiser et rendre ça obligatoire ? » (Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 188).

## 5.2 UN MULTI-POSITIONNEMENT DANS LES MISSIONS

Pour rappel en 2006, l'OCAM est chargée de réaliser des évaluations stratégiques et ponctuelles de la menace en matière de terrorisme et d'extrémisme, ainsi que d'entretenir des relations avec ses homologues étrangers pour l'échange d'informations au niveau international (Loi OCAM, 2006, Art. 8). En principe, les prérogatives de l'OCAM se limitent donc à la menace terroriste et extrémiste « susceptibles de porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'État, aux intérêts belges et à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou à tout autre intérêt fondamental du pays » (Loi OCAM, 2006, Art. 3). Le Roi peut cependant décider d'étendre les menaces analysées par l'OCAM aux autres menaces énumérées à l'article 8 de la loi organique des services de renseignement et de sécurité (Loi OCAM, 2006, Art. 3) :

Terrorisme : « Le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces, en ce compris le processus de radicalisation. » (Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignements et de sécurité, 1998, Art. 8, 1°, b)

Pour rappel, nous nous concentrerons principalement sur la notion de terrorisme et sa définition. Certains acteurs insistent sur la nécessité de revoir cette dernière. En effet, la définition actuelle de terrorisme à laquelle se rattache l'OCAM reflète cette « catégorie attrape-tout » à laquelle il est possible d'associer une multitude d'usages (Lahire, 2005, p. 122 *in* Pomarède, 2020, p. 43). Tant que la notion de terrorisme restera floue et ambiguë dans la législation belge, cela restera un vecteur facilitant l'élargissement des missions de l'OCAM :

« À quelle définition l'OCAM doit-elle se lier ? Alors, c'est défini le terrorisme pour l'OCAM, il l'est dit clairement. Mais est-ce que cette définition est toujours à jour ? Ou est-ce qu'elle est toujours à jour et que d'autres éléments devraient être ajoutés ? Peut-être qu'effectivement, les menaces d'ingérence armées étrangères, est-ce que ça devrait le faire ? [...] Il y a plein de sortes de terrorisme aussi, donc qu'est-ce qu'on entend ? Où s'arrête le OCAM ? Est-ce que c'est un tout générique ? » (Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité, 2025, p. 112)

Nous démontrerons au fil de cette section que cette catégorie « attrape-tout » de la lutte contre le terrorisme constitue ce « discours ressources » (Pomarède, 2020, p. 47) utilisé au gré de l'actualité (terroriste) dont l'OCAM a pu bénéficier pour accumuler ses différentes missions et donc, *in fine*, obtenir une place de plus en plus importante au sein du champ des professionnels de la sécurité :

« Mais ce que je constate, c'est quand même qu'à chaque fois qu'il se passe quelque chose sur notre territoire, l'OCAM gagne un peu en prérogative. Je le constate pas du tout cynique ou ironique, mais, entre guillemets, la toile de l'OCAM se tisse d'autant plus profondément qu'il se passe des choses. Et, de manière opportuniste, mais c'est pas péjoratif non plus, l'OCAM va profiter d'un certain nombre de faits pour dire, voilà, là, je souhaiterais qu'à un moment donné, on fasse une petite modification de la loi pour qu'il y ait une obligation de revoir en TFL les cas une ou deux fois par an, par exemple, vous voyez, pour ne pas avoir des cas qui sont en TFL et qui ne sont jamais visés. Donc, oui, l'OCAM s'affirme au fur et à mesure du temps comme le maillon central de la lutte. Ce qui est paradoxal parce qu'en fait il est totalement tributaire de ses partenaires » (Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 190)

Premièrement depuis 2011, lorsqu'une infrastructure est répertoriée comme infrastructure critique sur le territoire, l'OCAM réalise dans un délai de 9 mois une évaluation stratégique de la menace sur cette infrastructure et la communique ensuite à l'exploitant qui est chargé de prendre les mesures nécessaires. Dans ce cadre, l'OCAM est autorisé à réaliser une évaluation sur « tout type de menace qui entre dans les compétences des services d'appui visés à l'article 2, 2°, de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace » (Loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques, 2011, Art. 10). Les Comités P et R font remarquer que cela lui permet de réaliser une analyse de la menace couvrant non seulement les aspects relatifs au terrorisme, à l'extrémisme et à la radicalisation, mais aussi, les aspects relatifs à l'espionnage, l'ingérence, les organisations criminelles, les sectes nuisibles, la prolifération, ou encore le sabotage (Avis commun CPR-CPP, 2021, p. 16), représentant la multitude de menaces que l'OCAM peut évaluer à partir de sa compétence sur les infrastructures critiques, illustrant son multi-positionnement. *In fine*, cela tend à brouiller davantage le domaine de compétence de l'OCAM (Avis commun CPR-CPP, 2021, p. 16). De plus, la compétence octroyée à l'OCAM au sujet des infrastructures critiques illustre comment l'expertise, les savoirs, et le « know-how » (Entretien avec un ancien membre de la Sûreté de l'État, 2025, p. 207) de l'OCAM constituent un « discours ressource » pouvant également être

utilisé par les décideurs politiques pour le « fusible politique » que l'OCAM représente leur permettant d'évacuer une partie de leurs responsabilités dans certaines matières : « Parce que, s'il se passe quelque chose sur une infrastructure critique et que l'OCAM avait peut-être jugé un peu bas le niveau de menace, ça va être l'OCAM qui va prendre la responsabilité et pas le ministre compétent » (Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 196).

Deuxièmement, l'OCAM peut être à l'initiative de mesures préventives administratives individuelles telles que la non-délivrance d'une carte d'identité belge (*ID-ban*)(Code Consulaire, Art. 39/1 et s.), la non-délivrance d'un passeport belge (*Pass-ban*)(Code Consulaire, Art. 62 et s.), et le gel des avoirs (Loi du 25 avril 2007 confirmant l'Arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, art. 115).

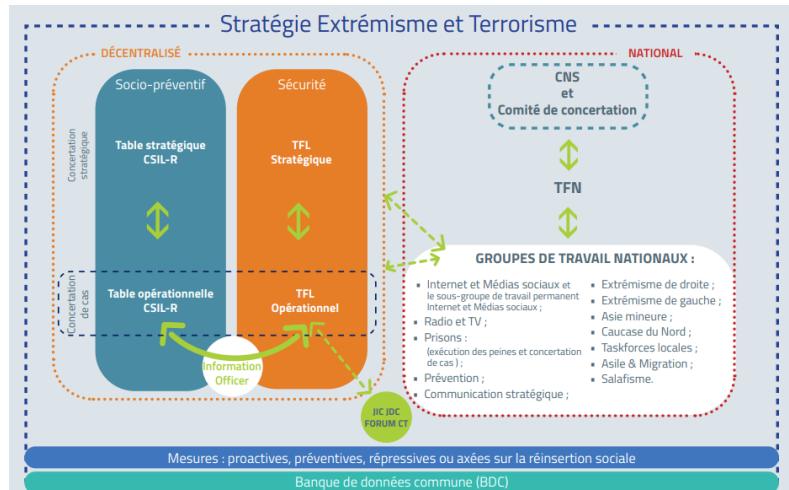
Ces mesures sont apparues dans le courant des années 2013-2014 lors de la crise syrienne et des premiers départs de ressortissants belges vers les zones de conflits. Etant des mesures préventives, un individu n'a pas besoin de commettre une infraction pour en faire l'objet, et précisément, à l'époque l'objectif est d'empêcher les personnes qui souhaitent partir de soutenir humainement et financièrement le terrorisme (Students@cuta, 2025). Toutefois, ce n'est qu'en réaction aux attentats terroristes de janvier 2015 que le cadre légal de l'OCAM sera adapté lui permettant officiellement par la loi du 10 aout 2015 d'initier auprès du Ministre de l'Intérieur une procédure visant le refus d'une carte d'identité belge (Thomas, 2020, p. 12). Concrètement, l'OCAM, après une concertation en TFL, rend un avis motivé à l'autorité compétente selon la mesure envisagée : le Ministre de l'Intérieur pour l'*ID-ban*, le Ministre des Affaires Étrangères pour le *Pass-ban* et le CNS pour le gel des avoirs (Students@cuta, 2025). Soulignons que les mesures d'*ID-ban* entraînant automatiquement une mesure de *Pass-ban* (Code Consulaire, 65/2), prennent lieu lorsqu'il existe des preuves très sérieuses et concordantes que le « demandeur présente manifestement un risque ou une menace substantielle pour l'ordre public ou la sécurité publique » (Code Consulaire, Art. 39/2, §2 et Art. 63, §2). Quant au gel des avoirs, il s'agit d'une mesure qui consiste à geler les fonds et ressources économiques des personnes ou des entités qui commettent ou tentent de commettre des infractions terroristes, notamment en les facilitant ou en y participant (Arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, Art. 2). Une fois de plus, ce n'est qu'après avoir connu les attentats du 22 mars 2016 que les premiers noms seront publiés sur la liste de cette procédure (Thomas, 2021, p. 254). Etant une mesure assez intrusive et entraînant des répercussions

lourdes sur la vie des personnes concernées, le gel des avoirs est une procédure longue et méticuleuse devant faire l'objet d'un examen au minimum une fois par semestre au sein du CNS (pour éventuellement maintenir ou supprimer des personnes) puis envoyée pour approbation au Conseil des Ministres (Arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, Art. 5). Sans contribuer à faire de l'OCAM un service opérationnel, il s'agit d'une des premières grandes modifications des missions de l'OCAM, notamment issues du renforcement des politiques sécuritaires adoptées par le gouvernement fédéral à la suite des vagues d'attentats, lui permettant d'être à l'initiative de mesures de police administrative (Thomas, 2021, p. 253), ce qui a constitué un premier tournant : « Je me souviens quand je parlais là-dessus avec Jan Jambon et son chef cab, voilà, il disait aussi, voilà, c'était un peu un shift, un point tournant pour l'OCAM, parce que ce sont des missions, voilà, tout à fait nouvelles pour eux » (Entretien avec un ancien directeur de l'OCAM, 2025, p. 145).

Troisièmement, le rôle de coordination de l'OCAM s'illustre assurément par la coordination de la Stratégie TER approuvé en comité de concertation en 2021 pour succéder au Plan R. En effet, le Plan R est initialement adopté en 2005 par le CMRS, ancêtre du CNS. La coordination du Plan R fera d'ailleurs partie des missions dont l'OCAM héritera du GIA. Suite au démantèlement d'une cellule terroriste à Verviers, le gouvernement fédéral décide de mettre à jour le Plan R. Cette nouvelle mouture sera adoptée par le CNS le 14 décembre 2015 (Plan R, 2016, p. 6). Tous les structures (TFN, TFL, CSIL, ...) que nous allons détailler dans le cadre de la Stratégie TER datent d'avant 2021 et ont donc été très largement reçues du précédent Plan R. Toutefois, nous évoquerons principalement la Stratégie TER puisqu'elle nous paraît la plus pertinente, étant la version la plus actuelle.

La Note Stratégique encadrant la Stratégie TER met l'accent sur l'approche multidisciplinaire à mettre en œuvre dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et entend faire le lien entre d'une part l'approche socio-préventive, administrative, policière, judiciaire et de réinsertion sociale, et d'autre part, le niveau fédéral, le niveau des communautés et des régions, ainsi que le niveau provincial et local (Note Stratégique Extrémisme et Terrorisme, ci-après « Note Stratégique », 2023, p. 3). L'objectif de cette stratégie est de permettre à toutes les autorités compétentes de travailler dans un cadre commun en se basant donc sur les définitions de terrorisme et d'extrémisme issues de la loi de 1998 sur les services de renseignements et de sécurité (Note Stratégique, 2023, pp. 3 et 5).

Figure 1 : Schéma représentant le fonctionnement de la Stratégie TER (Note Stratégique, 2023, p. 19)



Comme dit précédemment, cette stratégie opte pour une approche multidisciplinaire de la menace et voit donc son champ d'action élargi : « l'approche restreinte du terrorisme et de l'extrémisme a cédé la place à une approche plus large de *preventing violent extremism* (PVE) et de *countering violent extremism* (CVE) » (Note Stratégique, 2023, p. 8). Selon cette stratégie, « L'approche multidisciplinaire est nécessaire en vue d'une prévention, d'une détection précoce, d'une réintégration, d'un échange d'informations, d'une priorisation précise sur la base de l'image de la menace et d'une identification du ou des services les mieux placés pour prendre les mesures appropriées. Ces mesures peuvent être proactives, préventives, répressives ou axées sur la réinsertion sociale. À cet égard, il est donc primordial de promouvoir une culture de confiance et de coopération entre les différentes disciplines professionnelles » (Note Stratégique, 2023, p. 8). La promotion d'une approche multidisciplinaire pour appréhender la menace terroriste illustre précisément la sémantique utilisée pour donner un sens préemptif à la lutte contre le terrorisme permettant d'élargir cette lutte à des missions de « prévention », de « détection précoce », ou de « réintégration », s'accompagnant *de facto* d'un élargissement des acteurs prenant part à cette lutte. Par conséquent, les travailleurs sociaux deviennent des partenaires précieux pour des missions de prévention et de suivi au cœur de cette approche et l'OCAM souhaite donc approfondir sa concertation avec le secteur des soins de santé (Rapport annuel de l'OCAM, 2025, p. 19) : « ils essaient de développer des compétences de psychologie parce qu'on voit qu'il y a une composante de trouble mental qui arrive de plus en plus. Ils ont [...] aussi maintenant de la compétence, si vous voulez, pour intégrer cette dimension du trouble mental dans leur analyse de la menace » (Entretien avec un expert du terrorisme, 2025, p. 193).

D'un point de vue opérationnel, cela se traduit par la mise en place de plateforme d'échange d'informations centralisées et décentralisées. Au niveau centralisé, l'OCAM obtient un rôle de « chef d'orchestre » (Thomas, 2020, p. 30) puisque ce dernier préside la Taskforce Nationale (TFN) responsable de gestion générale et du suivi de l'exécution de la Stratégie TER, en d'autres termes, du pilotage de cette Stratégie au niveau national. Pour l'OCAM, il s'agit d'un rôle crucial devant assurer la coordination optimale des nombreux partenaires prenant part à cette coopération multidisciplinaire. La TFN réunit donc une fois par mois, sous la présidence de l'OCAM, les acteurs suivants (Note Stratégique, 2023, p. 15) :

- Le Ministère public
- La Sûreté de l'État
- Le Service général du Renseignement et de la Sécurité
- La Police fédérale et la Police locale
- Le SPF Affaires étrangères
- Le SPF Intérieur : La Direction générale Sécurité et Prévention ; La Direction générale Office des Étrangers ; Le Centre de Crise national
- La Cellule de Traitement des Informations Financières
- Le SPF Justice : La Direction générale des Établissements pénitentiaires ; La Direction générale législation, liberté et Droits fondamentaux via la cellule « Prévention du terrorisme et de la radicalisation » du Service des Cultes et de la Laïcité et la cellule « Terrorisme et radicalisation violente » du Service de la Politique Criminelle
- L'Autorité flamande
- La Fédération Wallonie-Bruxelles
- La Région wallonne
- La Communauté germanophone
- La Région de Bruxelles-Capitale.

Comme démontré sur la Figure 1, une multitude de Groupes de travail ont été créé en vue de travailler sur une problématique particulière (Note Stratégique, 2023, p. 16).

Au niveau décentralisé, les TFL sont des plateformes qui constituent le réseau permanent des professionnels de la sécurité. Elles opèrent au niveau de chaque arrondissement judiciaire et dans lesquelles siègent les services de renseignement, les services de police (Fédérale et locale), l'OCAM, l'Office des Etrangers, et le Ministère public pour assurer le suivi des entités reprises dans la BDC (Note Stratégique, 2023, p. 10). D'une part, les TFL s'organisent opérationnellement pour déterminer les cas prioritaires et décider quelle mesure ou quel suivi

est le plus adapté (Note Stratégique, 2023, p. 10). De nouveaux cas de radicalisation peuvent être évoqués en TFL pour recourir à une première évaluation commune du risque, et ensuite, sur la base de cet échange, ces cas peuvent soit faire l'objet d'un suivi de la part d'un service de police ou de renseignement soit faire l'objet d'un suivi socio-préventif au sein des CSIL-R. Autrement, la TFL peut, sur la base d'un consensus, décider qu'il n'est plus nécessaire de suivre une entité (Note Stratégique, 2023, p. 10). D'autre part, elles s'organisent aussi stratégiquement pour garantir la coordination et la concordance entre les différentes TFL opérationnelles (Note Stratégique, 2023, p. 10). A un niveau local, les cellules de sécurité intégrale locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (CSIL-R) sont créées par une loi du 30 juillet 2018 en cette matière. Chaque bourgmestre doit mettre sur pied une CSIL-R en vue de déceler, prévenir et réinsérer les cas les plus problématiques (Note Stratégique, 2023, p. 12). Travaillant de concert avec la TFL, les CSIL-R incarnent davantage le volet socio-préventif de la Stratégie TER et fournissent un travail de prévention et d'accompagnement. C'est pourquoi ces cellules sont composées de travailleurs sociaux. La réelle plus-value des CSIL-R se reconnaît dans leur détection précoce des personnes entamant un processus de radicalisation et en y apportant un parcours de suivi sur mesure (*tailor-made*) sur base de leurs informations (Note Stratégique, 2023, p. 12). Pour établir un lien entre la TFL et la CSIL-R, un *Information Officer*, issu de la Police locale, est désigné par chaque zone de police. Il s'agit du seul acteur étant autorisé à siéger aux deux réunions et ce dernier garantit le transfert d'informations de la CSIL-R vers la TFL après approbation par consensus par tous les participants effectifs de la CSIL-R, et ce pour protéger au maximum les informations ayant été transmises à des travailleurs sociaux dans le cadre du secret professionnel. Il est donc le représentant de la TFL au sein de la CSIL-R dont la mission est de garantir la bonne collaboration et le *feed-back* entre les deux réunions (Note Stratégique, 2023, pp. 13-14).

Conformément à sa devise de « *connecting the dots* », l'OCAM, au travers de la Stratégie TER, affirme son rôle de coordination dans la lutte contre le terrorisme. Historiquement, l'OCAM représentait ce carrefour de l'information en matière de terrorisme en vue de coordonner l'analyse pour produire des évaluations pour que les organes compétents prennent des mesures adéquates. Avec le temps et souvent en réaction aux attentats que nous avons connu, cette coordination a progressivement évolué vers la création de réunions et de plateformes d'échange structurées et organisées que nous connaissons aujourd'hui dans le cadre de la Stratégie TER :

« Donc à la base, la coordination était vraiment, voyez-le comme un carrefour de l'information en matière, permettant l'analyse, en vue de produire des évaluations pour

permettre la prise de mesure et le suivi aussi à long terme. Et n'oubliez pas que ce n'est pas que de la réaction à l'événement. Il fait aussi le suivi de mouvances à travers le temps et pas qu'en Belgique. Aussi où la Belgique a des intérêts. Et puis maintenant, effectivement, avec la Stratégie TER, on est aussi plus seulement de la coordination d'informations, mais dans la coordination de structures, de bases de données. Donc il devient vraiment un organe coordinateur, mais aussi coordinateur d'autres services pour ceux qui touchent à la matière de l'OCAM. [...] Je pense que le mot coordination doit être vu en vue de l'évolution des missions qui lui ont été attribuées et de la situation internationale, mais aussi des définitions » (Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité, 2025, pp. 109-110).

Désormais, l'OCAM incarne la « maïzena, le mayonnaise de cette collaboration via le Stratégie TER » (Entretien avec un ancien directeur de l'OCAM, 2025, p. 135) puisqu'il entretient une position faisant le lien, d'une part, entre une multitude d'approches de cette lutte (socio-préventive, administrative, judiciaire, policière, et de réinsertion sociale) et d'autre part, le lien entre les différents niveaux de pouvoir de l'État fédéral belge, permettant de conclure que via la Stratégie TER, l'OCAM « attrape-tout » au sens propre. Au titre de coordinateur, l'OCAM est donc parvenu à se bâtir au sein des structures de la Stratégie TER un vaste réseau de partenaires au sein des professionnels de la sécurité, et également au-delà avec des acteurs du ministère public, des travailleurs sociaux et des pouvoirs locaux (dans le cadre des CSIL-R), ou encore des entités fédérées (dans le cadre de la TFN). De nouveau, ce vaste réseau de partenaire permet à l'OCAM d'entretenir un nombre élevé de relations et de positions par l'intermédiaire d'un nombre restreint d'individus, assurant *de facto* son multi-positionnement.

Comme expliqué ci-dessus, les évolutions des missions de l'OCAM sont à comprendre et à mettre en lien avec son rôle de coordinateur de la Stratégie TER. A cet égard, la création de la BDC représente « l'outil transversal qui forme la colonne vertébrale de la Stratégie nationale contre l'Extrémisme et le Terrorisme » (Rapport annuel de l'OCAM, 2024, p. 3). Aujourd'hui, la BDC représente l'outil de travail fondamental de l'OCAM et celle-ci a été dotée d'une base légale en 2024. Historiquement, de telles banques de données avaient déjà été créées dans la foulée des premiers départs vers les zones de conflits irako-syriennes, et surtout à la suite des vagues d'attentats ayant touché Paris et Bruxelles respectivement en 2015 et 2016. Ces banques de données ont été créées avec pour objectif de pouvoir partager en temps réel des informations non classifiées entre des services concernés par le suivi de la radicalisation, de l'extrémisme et du terrorisme. Toutefois, le cadre légal de la BDC reposait principalement sur

la loi sur la fonction de police de 1992 (Rapport annuel de l'OCAM, 2025, p. 18). Un des objectifs principaux du projet de loi de 2024 créant la BDC est donc d'unifier et de transposer dans une loi autonome les dispositions autrefois contenues dans la loi sur la fonction de police relatives aux banques de données « *Terrorist fighters* » et « *Propagandistes de haine* ». En effet, la loi sur la fonction de police ne constituait pas une base légale adéquate pour l'encadrement d'une banque de données d'une telle envergure (DOC 55 3692/001, 2024, pp. 5-6).

De ce fait, la loi adoptée en 2024 reconnaît au sein de la BDC des services de base ainsi que des services partenaires. Alors qu'un service de base jouit d'un droit de création, de lecture et d'écriture dans la BDC (Loi du 29 mars 2024 portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R »), 2024, Art. 14), les services partenaires bénéficient de droit de lecture, d'écriture ou d'interrogation en fonction de leur prérogatives (Arrêté Royal du 14 juillet 2024 relatif à la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. »), 2024, Art. 4 et 5) :

« Art. 2. Pour l'application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution, il faut entendre par :

2° “services de base” : l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, la police intégrée et les services de renseignement et de sécurité

3° “services partenaires” : a) l'Unité d'information des passagers du Centre de Crise national du Service Public fédéral Intérieur; b) la Direction générale Sécurité et Prévention du Service Public fédéral Intérieur; c) la Direction générale des Etablissements Pénitentiaires du Service Public fédéral Justice; d) la Direction générale Affaires Consulaires du Service Public fédéral Affaires étrangères; e) le ministère public; f) la Cellule de Traitement des Informations Financières; g) la Direction générale de l'Office des Etrangers du Service Public fédéral Intérieur; h) l'Administration générale des douanes et accises du Service Public fédéral Finances; i) le Service des cultes et de la laïcité du Service Public fédéral Justice; j) l'Autorité Nationale de Sécurité; k) l'Administration générale de la Trésorerie du Service Public fédéral Finances; l) dans le cadre de leurs missions légales d'accompagnement judiciaire et de la surveillance d'auteurs d'infractions, l'Administration générale des Maisons de Justice de la Communauté Française, le département Maison de Justice du Ministère de la Communauté Germanophone, l'Agence flamande pour la Justice et le Maintien, l'Administration générale de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté Française, le département Aide à la Jeunesse de la Communauté Germanophone et l'Agence flamande Opgroeiend; » (Loi du 29 mars 2024 portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. »), 2024, Art. 2, 2° et 3°)

L'OCAM reconnaît lui-même que le nombre de services collaborant avec la BDC a fortement augmenté expliquant la mobilisation de services comme ceux l'Administration générale de l'Aide à la jeunesse et son homologue germanophone par la nécessité de mieux encadrer le suivi et la protection des mineurs de 12 ans et plus qui sont repris dans la banque de données (Rapport annuel de l'OCAM, 2025, p. 18). Toutefois dans son avis sur l'avant-projet de loi, le

Comité R interpellait sur l'accroissement considérable des services impliqués au sein de la BDC ou dans les TFL puisque les compétences de certains services en matière de prévention et de suivi du terrorisme ou de l'extrémisme reste encore à prouver. Cette inquiétude du Comité R est d'autant plus pertinente que le nombre de services partenaires et d'échange de données ne fait que s'accroître (Avis 004/CPR, 2023, p. 1). Cela confirme à nouveau le caractère préemptif de la lutte contre le terrorisme permettant d'assimiler un tas de services aux compétences variées dans une lutte aux frontières floues sans réellement pouvoir s'assurer de la pertinence de la participation de ces services au regard de la mission initiale de l'OCAM.

Les services de base et services partenaires sont respectivement tenus légalement de consulter et d'introduire d'office au sein de la BDC les données à caractère personnel et informations pertinentes qu'ils ont à leur disposition dans le cadre de leurs missions (Loi du 29 mars 2024 portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R »), 2024, Art. 18). L'OCAM étant le gestionnaire opérationnel de cette BDC (Arrêté Royal du 14 juillet 2024 relatif à la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. »), 2024, Art. 3), il concentre, non seulement, entre ses mains l'échange en temps réel d'informations entre une très large variété d'acteurs, mais il doit également assurer la mise à jour permanente de cette base de données. Il est précisément chargé au sein de la BDC : de contrôler la pertinence et la qualité des données enregistrées, de valider les entités qui nécessitent un suivi plus sérieux, de supprimer les entités qui ne rencontrent plus les critères des catégories prévues par la loi (FTF, HTF, PH, EPV, et PCT), d'exercer une fonction de coordination pour l'alimentation de la BDC, d'organiser la collaboration adéquate de toutes les parties prenantes, et de veiller à l'utilisation adéquate des données à caractère personnel, tout en réalisant des évaluations de la menace régulière sur ces individus/entités (Loi du 29 mars 2024 portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R »), 2024, Art. 12 ; Boelaert et al., 2021, p. 5).

Aujourd'hui, l'OCAM occupe donc indubitablement une place de *Lead Agency* au sein du champ des professionnels de la sécurité, celui-ci disposant de « responsabilités élargies en matière de coordination, de procédure et de programmation de la réponse anti-terroriste » (Bonditti, 2001, p. 3). En effet, l'OCAM dispose du pouvoir d'approuver ou de rejeter les propositions d'autres agences en ce qui concerne la mise à jour de la BDC. Le fait que l'enregistrement d'une entité, ainsi que la catégorie assignée à cette entité, relève de la compétence exclusive de l'OCAM (Loi du 29 mars 2024 portant création de la banque de

données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R »), 2024, Art. 12 ), fait de celui-ci, l'acteur incontournable du champ des professionnels de la sécurité car il détient le discours dominant sur les menaces puisque c'est en fonction de la validation de l'entité par l'OCAM que le suivi de l'entité sera réalisé ou non (DOC 55 3692/001, 2023, p. 97), déterminant les entités qu'il faut continuer à surveiller. L'OCAM est donc parvenu à obtenir la mission très convoitée parmi les professionnels de la sécurité (Bigo, 2005, p. 18), de classification, de tri, et de filtrage sur les individus et entités à surveiller. Dans un second temps, ses partenaires prendront les mesures nécessaires puisque l'évaluation individuelle de la menace d'une entité reprise dans la BDC peut être utilisée par les services partenaires pour motiver leurs décisions administratives (Note Stratégique, 2023, p. 17). C'est pourquoi avec ses nouvelles responsabilités vis-à-vis de la BDC, l'OCAM apparaît comme un acteur incontournable de la lutte contre le terrorisme : « Comment est-ce que l'OCAM a réussi à se placer au centre ? Je pense que la force de l'OCAM, c'est sa banque de données, c'est cette obligation de contribuer » (Entretien avec un juriste en matière de sécurité-défense, 2025, p. 38).

Quatrièmement, les missions de l'OCAM furent dernièrement modifiées en 2022, ajoutant « la coordination de l'approche globale des menaces » à l'article 8 de la loi OCAM (Loi du 31 mai 2022 modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, 2022, Art. 5). Toutefois, les Comités P et R déplorent conjointement que la description de la nature de la coordination à mettre en œuvre ne soit pas davantage explicitée. De fait, il s'agit d'une sémantique floue contribuant à entretenir le caractère préemptif de la lutte contre le terrorisme et *de facto* facilitant l'élargissement des missions de l'OCAM, notamment « en fonction de la thématique du jour » (Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité, 2025, p. 104) comme démontré dans la partie empirique.

Cinquièmement en 2022, dans la lignée du flou sémantique utilisé concernant les menaces que l'OCAM évalue, celui-ci a été chargé par le CNS d'évaluer les menaces de tout type (*all-threat assessment*) émanant de la Russie. Il s'agit d'une mission spécifique ad hoc visant à répondre à un besoin du Centre de Crise national qui demandait à disposer d'analyses en vue de prendre les mesures nécessaires. Toutefois, il faut remarquer que ce mandat de « *all-threat assessment* » octroyé à l'OCAM recouvre, à nouveau, une analyse de la menace très élargie, allant bien au-delà de celles concernant le terrorisme, l'extrémisme, et les infrastructures critiques. Les Comités P et R signalent qu'il s'agit d'une potentielle extension des compétences de l'OCAM. Les organes de contrôle alertent donc sur la possibilité d'extension des missions de l'OCAM

via le flou entourant le mandat de « *all-threat assessment* » confié à l'OCAM au sujet des menaces étatiques (Enquête commune CPP-CPR, 2023, pp. 4-5). D'ailleurs, le gouvernement De Wever use également de cette sémantique floue et ambiguë dans son accord de gouvernement en annonçant une « adaptation flexible » de l'article 8 de la loi OCAM relatif aux missions pour qu'il puisse réaliser, en conformité avec son cadre légal, des analyses des menaces interétatiques (Accord de coalition fédérale, 2025, p. 147) même si dans les faits, l'OCAM réalise déjà de telles analyses (Students@cuta, 2025). A partir de ce constat, nous nous demandons si cette future modification de la loi OCAM, ayant pour but de faciliter une « adaptation flexible » de ses missions n'aura-t-elle pas pour effet de renforcer l'utilisation de l'OCAM en fonction du sujet prioritaire de l'agenda de nos décideurs politiques ?

Sixièmement depuis 2024, l'OCAM réalise une évaluation ponctuelle de la menace dans le cadre de la demande de reconnaissance d'une communauté locale d'un culte reconnu dans le but de déterminer si cette reconnaissance peut entraîner des conséquences sur la sécurité nationale et l'ordre public. La combinaison de ces deux menaces est invoquée pour justifier la réalisation d'une évaluation couvrant un spectre d'analyse de la menace beaucoup plus élargi que champ de menace initial de l'OCAM (Arrêté royal du 29 septembre 2024 étendant les menaces évaluées par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace dans le cadre de la demande de reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus, en exécution de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, 2024, commentaires articles par articles, Art. 1). En effet dans le cadre de cette demande de reconnaissance, l'OCAM recourt à une évaluation commune ponctuelle de la menace traitant non seulement les menaces terroristes et extrémistes mais aussi les menaces d'espionnage, d'organisation sectaire nuisible, d'organisation criminelle et d'ingérence (Arrêté royal du 29 septembre 2024 étendant les menaces évaluées par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace dans le cadre de la demande de reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus, en exécution de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, 2024, Art. 1). Cette évaluation est réalisée à la demande du service en charge des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles du SPF Justice, service d'appui de l'OCAM. L'évaluation doit conclure à une appréciation des conséquences de la reconnaissance officielle via une mention soit favorable (pas d'impact négatif sur la sécurité nationale et l'ordre public) soit défavorable (impact négatif sur la sécurité nationale et l'ordre public) (Arrêté royal du 29 septembre 2024 étendant les menaces évaluées par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace dans le cadre de la demande de reconnaissance des

communautés locales des cultes reconnus, en exécution de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, Art. 2). Il est important de souligner que le Comité R a rendu un avis critique sur cet arrêté royal. Le Comité R estime que l'arrêté royal va au-delà du pouvoir que le législateur a octroyé au Roi en ce sens que l'arrêté royal ne vise pas à étendre simplement le champ de menace de l'OCAM mais plutôt à lui conférer une mission spécifique, en l'occurrence « fournir, de manière systématique, des avis en préparation ou à l'appui d'un acte juridique administratif très spécifique (soit la reconnaissance de communautés religieuses locales) » (Avis 005/CPR, 2024, pp. 1-2). Selon le Comité R, seul le législateur peut confier à l'OCAM une nouvelle mission de ce type. De plus, le Comité R considère également que cet arrêté dépasse les compétences conférées au Roi car la compétence de l'OCAM s'arrête aux menaces contre la sécurité nationale. Or, l'évaluation fournie par l'OCAM entend traduire les conséquences que peut avoir une reconnaissance officielle sur la sécurité nationale, ainsi que sur l'ordre public, cette dernière menace ne relevant pas des compétences de l'OCAM (Avis 005/CPR, 2024, pp. 2-3). Nous remarquons donc que les missions de l'OCAM n'étant pas suffisamment définies dans son cadre légal initial, cela permet une utilisation de la compétence du Roi permettant d'installer le multi-positionnement de l'OCAM autorisant ce dernier à performer dans une multitude d'autres menaces sur la base d'une sémantique invoquant en partie une menace ne faisant pas partie du champ de compétences de l'OCAM, à savoir l'ordre public. Cette mission ayant été transférée de la Sûreté de l'État vers l'OCAM en 2024 (Rapport annuel de l'OCAM, 2025, p. 20), nous pouvons également nous demander quelles sont les réelles motivations de ce transfert de compétences ? L'OCAM incarne-t-il ce « réceptacle » à disposition pour des missions que d'autres services ne désirent plus assumer ?

## 6. CONCLUSION GÉNÉRALE

Dès sa création en 2006, l'OCAM est un organe ayant été conçu et pensé pour être un carrefour de l'information en vue de coordonner l'analyse de la menace terroriste et extrémiste. Certes, cette position de carrefour de l'information lui offre *de facto* une position privilégiée disposant d'une variété de collaborations en vertu de sa mission. Toutefois, le multi-positionnement de l'OCAM s'est considérablement déployé au fil du temps et *a fortiori* à la suite des vagues d'attentats ayant d'abord touché la France et ensuite la Belgique sur son propre sol. Nous l'avons évoqué, bien que certaines initiatives en matière de contre-terrorisme soient souvent tentées par les services avant l'occurrence d'évènements tragiques, la concrétisation de ces

initiatives se réalise la plupart du temps après que des attaques aient été commises, témoignant de la culture du renseignement toujours réactive des décideurs politiques en Belgique.

Pour répondre à notre question de recherche, nous concluons que cette attitude réactive des décideurs politiques belges conjuguée à l'utilité démontrée du flou autour de la lutte contre le terrorisme sont deux dynamiques interagissant de concert ayant permis le déploiement du multi-positionnement de l'OCAM tant auprès de ses services d'appui que dans les missions qu'il a acquises.

Concernant ses services d'appui, quatre nouveaux services ont été désigné en 2018 suite aux attentats de mars 2016 et à la commission d'enquête parlementaire qui en a découlé. Nous avons pu montrer que bien que les collaborations de l'OCAM avec le Centre de Crise et avec la DG EPI soient optimales, la collaboration avec les services Cultes et Laïcité ainsi qu'avec la Trésorerie restait assez limitée. Idem avec d'autres services d'appui d'origine comme les Douanes et Accises et le SPF Mobilité & Transport, cela a également été démontré que ces derniers ne percevaient pas l'intérêt et la plus-value d'une collaboration formelle avec l'OCAM. Dans le même temps, il s'agit de services n'intervenant pas directement dans le champ de la sécurité et dont la lutte contre le terrorisme n'est pas l'objectif premier. Pourtant, ils ont été assimilés à cette lutte puisqu'il s'agit d'une lutte aux frontières poreuses et capitalisant sur les ambiguïtés sémantiques pour s'étendre. Au lendemain des attentats, les décideurs politiques adoptent donc des actes règlementaires et lois instaurant diverses collaborations, renforçant le multi-positionnement de l'OCAM, sans se préoccuper de l'effort d'intégration et de la pédagogie que cela nécessite envers ces services.

Concernant les missions de l'OCAM, nous constatons que puisque la mission de l'OCAM en matière de terrorisme n'est pas suffisamment clairement définie et délimitée, le cadre légal encadrant l'étendue des missions de l'OCAM s'est considérablement complexifié par les couches de législation qui ont progressivement été rajoutées « en fonction de la thématique du jour » (Entretien avec un expert des matières de contrôle des services de renseignement et de sécurité, 2025, p. 104). Inévitablement, l'OCAM a tout d'abord été significativement renforcé dans ses missions à la suite des attaques terroristes perpétrées à l'étranger mais aussi en Belgique, notamment au niveau des mesures administratives préventives individuelles, de la Stratégie TER, et de la mise en place de l'outil fondamental qu'est le BDC. Via la Stratégie TER et l'approche multidisciplinaire qu'elle prône, l'OCAM ira même jusqu'à développer des compétences touchant à la santé mentale. Simultanément, l'analyse et l'expertise de l'OCAM sont également sollicitées « par facilité » (Entretien avec un ancien membre de la Sûreté de

l'État, 2025, p. 208) par les décideurs politiques comme une solution de secours rapide et efficace concernant tout une série d'autres menaces, n'étant *a priori* pas en lien direct avec les menaces d'extrémisme et de terrorisme, comme l'évaluation des infrastructures critiques, la reconnaissance des communautés locales, ou encore les analyses de menaces interétatiques, ce qui conduit petit à petit l'OCAM à agir en dehors de son cadre légal. Par ailleurs, il est essentiel de souligner qu'à partir de ces dernières missions, l'OCAM est autorisé à analyser et couvrir un spectre de menaces beaucoup plus élargi que ses compétences initiales, illustrant également le multi-positionnement de l'OCAM au travers de ses missions.

Néanmoins, l'accumulation de ces compétences, en particulier celles de la coordination de la Stratégie TER et de la gestion opérationnelle de la BDC, ont joué un rôle déterminant dans l'acquisition d'une position centrale de l'OCAM au sein du champ des professionnels de la sécurité. Étant donné qu'au sein de ce champ, l'enjeu crucial pour détenir une position de pouvoir est d'obtenir le rôle de la définition des menaces, nous avons établi à ce sujet que l'OCAM détient un statut de *Lead Agency* puisque c'est en fonction de la validation d'une entité dans la BDC et de l'évaluation de la menace de cette entité par l'OCAM en tant que gestionnaire opérationnel de cette BDC, que les services compétents destinataires vont pouvoir prendre des mesures concrètes ce qui reflète l'impact du rôle de l'OCAM dans la coordination et la programmation de la réponse contre-terroriste en Belgique (Bonditti, 2001, p. 3).

## 7. BIBLIOGRAPHIE

- **Ouvrages**

- LAHIRE, B., *L'invention de « l'illettrisme »*, Paris, La Découverte, 2005, 370 p.
- POMARÈDE, J., *La Fabrique de l'OTAN*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2020, 298 p.
- SOMMIER, I., *Le Terrorisme*, Paris, Flammarion, 2000, 144 p.
- VAN CAMPENHOUDT, L., MARQUET, J., et QUIVY, R., *Manuel de recherche en sciences sociales*, Malakoff, Dunod, 2017, 383 p.

- **Ouvrage non scientifique**

- BOURDIEU, P., et WACQUANT, L. J. D., *Réponses*, Paris, Editions du Seuil, 1992, 272 p.

- **Chapitre d'ouvrages scientifiques**

- BIGO, D., et WALKER, R. B. J., « Le régime de contre-terrorisme global » dans BIGO, D, BONELLI, L, et DELTOMBE, T. (dir.), *Au nom du 11 septembre...Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, 2008, 420 p.
- CATANO, V., et GAUGER, J., « Information Fusion : Intelligence Centers and Intelligence Analysis », dans GOLDENBERG, I, SOETERS, J, et DEAN, W. H. (eds.), *Information Sharing in Military Operations*, Berne, Springer, 2017, 274 p.

- **Chapitre d'ouvrage non scientifique**

- VANDOREN, A., VAN LAETHEM, W., et VERHEYDEN, L., « Belgium: the coordination unit for threat assessment (CUTA) », dans COMITÉ PERMANENT R, *Fusion Centres throughout Europe. All Source Threat Assessments in the Fight Against Terrorism*, Anvers, Intersentia, 2010, 220 p.

- **Articles scientifiques**

- AHMED, S., « The ‘emotionalization of the “war on terror”’: Counterterrorism, fear, risk, insecurity and helplessness », *Criminology and Criminal Justice*, vol. 15, n°5, 2015, pp. 545-560.

- BIGO, D., « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation », *Cultures & Conflits*, n°58, 2005, pp. 2-28 [version en ligne].
- BOELAERT, A., THYS, B., VAN HOEY, M., « RooT37 – CUTA's TRA tool in response to a changing threat landscape », *Terrorism Risk Assessment Instruments*, vol. 152, 2021, pp. 193-204.
- BOLTANSKI, L. « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, n°14-1, 1973, pp. 3-26.
- BONDITTI, P., « L'organisation de la lutte anti-terroriste aux Etats Unis », *Cultures & Conflits*, n°44, 2001, pp. 1-9 [version en ligne].
- BONELLI, L., « Un ennemi “anonyme et sans visage” Renseignement, exception et suspicion après le 11 septembre 2001 », *Cultures & Conflits*, n°58, 2005, pp. 1-20 [version en ligne].
- BOUSSOIS, S., « Lutte contre le terrorisme : la Belgique, maillon faible ? », *Politiques Étrangères*, n°4, 2017, pp. 173-185.
- COOSEMANS, T., « Les dispositifs de sécurité avant et après les attentats du 11 septembre 2001 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 17, n°1762-1763, 2002, pp. 5-86.
- HIBBS PHERSON, K., et SULLIVAN, R. A., « Improving the Quality of Analysis in Fusion Centers: Making the Improving the Quality of Analysis in Fusion Centers: Making the Most of the Nation’s Investment », *Journal of Strategic Security*, vol. 6, n°3, 2013, pp. 309-319.
- LASOEN, K., « For Belgian Eyes Only: Intelligence Cooperation in Belgium », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 30, n°3, 2017a, pp. 464-490.
- LASOEN, K., « Indications and warning in Belgium: Brussels is not Delphi », *Journal of Strategic Studies*, vol. 40, n°7, 2017b, pp. 927-962.
- LASOEN, K., « Plan B(ruxelles): Belgian Intelligence and the Terrorist Attacks of 2015-16 », *Terrorism and Political Violence*, vol. 32, n°6, 2020, pp. 1291-1309.
- LEFEBVRE, S., « “The Belgians Just Aren’t up to It”: Belgian Intelligence and Contemporary Terrorism », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 30, n°1, 2017, pp. 1-29.

- MONAHAN, T., « The murky world of “Fusion Centres” », *Criminal Justice Matters*, vol. 1, n°75, 2009, pp. 20-21.
- MONAHAN, T., et PALMER, N. A., « The Emerging Politics of DHS Fusion Centers », *Security Dialogue*, vol. 40, n°6, 2009, pp. 617-636.
- MONAHAN, T., « The Future of Security? Surveillance Operations at Homeland Security Fusion Centers », *Social Justice*, vol. 37, n°2-3, 2010-2011, pp. 84-98.
- MOUCHERON, M., « Délit politique et terrorisme en Belgique : du noble au vil », *Cultures & Conflits*, n°61, 2006, pp. 1-18 [version en ligne].
- MYTHEN, G., et WALKLATE, S., « Terrorism, Risk and International Security: The Perils of Asking ‘What If?’ », *Security Dialogue*, vol. 39, n°2-3, 2008, pp. 221-242.
- POMARÈDE, J., « Nettoyer, contrôler et cibler : les engrenages de violence et la guerre de l’OTAN contre le terrorisme en Afghanistan », *Critique Internationale*, n°92, 2021, pp. 71-94.
- POMARÈDE, J., « Deadly ambiguities: NATO and the politics of counter- terrorism in international organizations after 9/11 », *Security Dialogue*, vol. 55, n°6, 2024, pp. 588-606.
- REGAN, P., et MONAHAN, T., « Fusion Center Accountability and Intergovernmental Information Sharing », *The Journal of Federalism*, vol. 44, n°3, 2014, pp. 475-498.
- RENARD, T., « Counter-Terrorism as a Public Policy: Theoretical Insights and Broader Reflections on the State of Counter-Terrorism Research », *Perspectives on Terrorism*, vol. 15, n°4, 2021, pp. 2-10.
- SERON, V., et ANDRÉ, S., « 30 Measures Against Terrorism : Penal populism between expected efficiency and potential collateral damage », *Egmont Papers*, n°89, 2016, pp. 10-22.
- THOMAS, C., « L’organisation fédérale de la lutte antiterroriste en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 18-19, n°2463-2464, 2020, pp. 5-66.
- THOMAS, C., « L’Organe de Coordination pour l’Analyse de la Menace et la “communauté” du renseignement belge », *Cahiers d’Études du Renseignement*, n°13, 2024, pp. 95-112.
- VAN HOEY, M., « De Belgische gecoördineerde analyse van de dreiging, van de actie en van de informatieflux: van AGG naar OCAD naar (de toekomst van) het “Actieplan Radicalisme” », *Panopticon*, vol. 41, n°3, 2020, pp. 266-297.
- VAN LAETHEM, W., « L’organe de coordination pour l’analyse de la menace : une analyse ponctuelle », *Vigiles : Revue du droit et de police*, vol. 4, 2007, pp. 109-127.

- **Sources législatives**

- Arrêté royal du 17 octobre 1991 sur le Groupe Interforces antiterroriste.
- Arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (M.B du 17 janvier 2007).
- Arrêté royal du 17 août 2018 exécutant l'article 2, premier alinéa, 2°, g) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (M.B du 12 septembre 2018).
- Arrêté royal du 14 juillet 2024 relatif à la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. ») (M.B du 29 juillet 2024).
- Arrêté royal du 29 septembre 2024 étendant les menaces évaluées par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace dans le cadre de la demande de reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus, en exécution de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (M.B du 21 octobre 2024).
- Code Consulaire (M.B du 21 janvier 2014).
- Loi organique du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (M.B du 26 juillet 1991).
- Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignements et de sécurité (M.B du 18 décembre 1998).
- Loi relative à l'analyse de la menace du 10 juillet 2006 (M.B du 20 juillet 2006).
- Loi du 25 avril 2007 confirmant l'Arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (M.B du 8 mai 2007).
- Loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques (M.B du 15 juillet 2011).
- Loi du 3 juillet 2019 portant modification du Code Consulaire (M.B du 22 août 2019).
- Loi du 31 mai 2022 modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (M.B du 19 octobre 2022).
- Loi du 29 mars 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 (M.B du 16 avril 2024).

- **Documents officiels**

- COMITÉ P & COMITÉ R, « Enquête de contrôle sur les services d'appui de l'OCAM désignés par l'AR du 17 août 2018 », *Comité P & Comité R*, 2020a, disponible à l'adresse suivante : <https://www.comiteri.be/index.php/fr/publications/rapports-d-enquetes>, (consultée le 17 juillet 2025).
- COMITÉ P & COMITÉ R, « Suivi des recommandations du rapport de l'enquête de contrôle sur les services d'appui de l'OCAM autres que les services de police et les services de renseignement », *Comité P & Comité R*, 2020b, disponible à l'adresse suivante : <https://www.comiteri.be/index.php/fr/publications/rapports-d-enquetes>, (consultée le 17 juillet 2025).
- COMITÉ P & COMITÉ R, « Avis commun CPP-CPR 001/2021 du 8 octobre 2021 sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace », *Comité P & Comité R*, 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.comiteri.be/index.php/fr/publications/avis-dpa>, (consultée le 29 juillet 2025).
- COMITÉ P & COMITÉ R, « Enquête de contrôle relative à l'évaluation de la menace à l'égard “des opposants à des régimes autoritaires présents en Belgique” par l'OCAM », *Comité P & Comité R*, 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.comiteri.be/index.php/fr/publications/rapports-d-enquetes>, (consultée le 7 juillet 2025).
- COMITÉ R, « Avis n° 004/CPR/2023 du 13 juillet 2023 sur l'avant-projet de loi portant création de la banque de données commune “terrorisme, extrémisme et processus de radicalisation” (“TER”) et modifiant plusieurs lois », *Comité R*, 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.comiteri.be/index.php/fr/publications/avis>, (consultée le 11 août 2025).
- COMITÉ R, « Avis 005/CPR/2024 du 5 avril 2024. Avant-projet d'arrêté royal étendant les menaces évaluées par l'OCAM », *Comité R*, 2024, disponible à l'adresse suivante : <https://www.comiteri.be/index.php/fr/publications/avis>, (consultée le 31 juillet 2025).
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « Final report on the Evaluation of National Anti-Terrorist Arrangements: Improving national machinery and capability for the fight against terrorism », *Conseil de l'Union Européenne*, 2005, disponible à l'adresse suivante : <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2011/nov/eu-council-ct-final-rep-2005-12168-rev2-05.pdf>, (consultée le 30 juillet 2025).

- GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, « Accord de coalition fédérale 2025-2029 », *Gouvernement fédéral, 2025*, disponible à l'adresse suivante : [https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Accord\\_gouvernement-Bart\\_De\\_Wever\\_fr.pdf](https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Accord_gouvernement-Bart_De_Wever_fr.pdf), (consultée le 28 juillet 2025).
- OCAM, « Plan R. Le Plan d’Action Radicalisme », *OCAM*, 2016, disponible à l'adresse suivante : [https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/brochure\\_radicalisme\\_fr.pdf](https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/brochure_radicalisme_fr.pdf), (consulté le 8 mai 2025).
- OCAM, « Note Stratégique : Extrémisme et Terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique », *OCAM*, 2023, disponible à l'adresse suivante : [https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2023/10>Note-strategique-Extremisme-et-Terrorisme\\_WEB.pdf](https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2023/10>Note-strategique-Extremisme-et-Terrorisme_WEB.pdf), (consultée le 29 juillet 2025).
- OCAM, « Rapport annuel 2023 », *OCAM*, 2024, disponible à l'adresse suivante : <https://ocam.belgium.be/publication/rapport-dactivites-2023/>, (consultée le 29 juillet 2025).
- OCAM, « Rapport annuel 2024 », *OCAM*, 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://ocam.belgium.be/publication/rapport-annuel-2024/>, (consultée le 28 juillet 2025).

- **Documents parlementaires belges**

- « Projet de loi relatif à l’analyse de la menace », *Chambre des Représentants*, session 2005-2006, doc. 512032/001, 17 octobre 2005.
- « Projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l’analyse de la menace » *Chambre des Représentants*, session 2021-2022, doc. 552495/001, 8 février 2022.
- « Projet de loi 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 », *Chambre des Représentants*, session 2023-2024, doc. 553692/001, 20 novembre 2023.

- **Thèses de doctorat**

- STANS, D., « Le Comité permanent R dans sa relation avec le Parlement et certains acteurs du pouvoir exécutif : cohérence ou incohérence ? », *Université de Liège*, 2014, disponible à l'adresse suivante : <https://core.ac.uk/outputs/55817158/?source=4>, (consultée le 30 juillet 2025).
- THOMAS, C., « “Une menace possible et vraisemblable” Dire et faire la sécurité : l’Organe de Coordination pour l’Analyse de la Menace et la structuration du champ antiterroriste belge », *Université Saint-Louis Bruxelles*, 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:253323>, (consultée le 13 août 2025).

- **Article de presse**

- HOFMANN, P., « Samidoun, l’organisation pro-palestinienne bête noire du gouvernement belge », *Le Soir*, 2025, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/692044/article/2025-08-07/samidoun-lorganisation-pro-palestinienne-bete-noire-du-gouvernement-belge>, (consultée le 10 août 2025).

- **Entretiens semi-directifs**

- Entretien avec un ancien membre du Comité R, réalisé le 4 mars 2025 et le 18 juin 2025.
- Entretien avec un juriste spécialisé en matière de sécurité-défense, réalisé le 18 mars 2025.
- Entretien avec un Professeur de criminologie de l’Université de Liège, réalisé le 2 avril 2025.
- Entretien avec un expert en matière de contrôle des services de renseignement et de sécurité, réalisé le 17 avril 2025.
- Entretien avec un ancien directeur de l’OCAM, réalisé le 22 avril 2025.
- Entretien avec un ancien magistrat, réalisé le 30 avril 2025.
- Entretien avec un expert du terrorisme, réalisé le 6 mai 2025.
- Entretien avec un ancien membre de la Sûreté de l’Etat, réalisé le 13 juin 2025.

- **Autres sources**

- Notes manuscrites personnelles lors de la journée portes ouvertes à l’OCAM du 25 avril 2025, référencées dans le corps du texte de la manière suivante : (Students@cuta, 2025).

