

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation

Xavier, François

*Published in:*

L'effet radicalisation et le terrorisme

*Publication date:*

2019

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*

Xavier, F 2019, Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation. dans *L'effet radicalisation et le terrorisme*. Politeia, Bruxelles, pp. 171 à 200.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# CHAPITRE IX. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE FÉDÉRALE DE PRÉVENTION ET DE RÉPRESSION ADMINISTRATIVES DE LA RADICALISA- TION\*

François XAVIER

*Assistant à l'Université de Namur*

*Membre du Centre de recherches Vulnérabilités & Sociétés (V&S)*

## 1. INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, les pouvoirs publics ont tenté de développer une politique pénale spécifique centralisée sur le concept de terrorisme. L'angle d'approche privilégié fut celui de l'accroissement des compétences des autorités judiciaires, tantôt en incriminant de nouveaux comportements que l'on qualifia de terroristes, tantôt en étendant le champ des incriminations existantes au sein du titre I<sup>er</sup>ter du livre II du Code pénal traitant des infractions terroristes, tantôt encore en assouplissant les règles procédurales applicables aux infractions terroristes, créant par voie de conséquence un véritable droit pénal d'exception.

L'objectif assigné à ces différentes réformes était d'anticiper le passage à l'acte terroriste au sens strict<sup>501</sup> en réprimant toujours plus en amont des comportements qui, aux yeux du législateur, étaient susceptibles de conduire à l'accomplissement d'un acte terroriste. Ainsi, il a incriminé, dès 2003<sup>502</sup>, la participation et la direction d'un groupe terroriste ; en 2013<sup>503</sup>, l'aide et l'incitation à la commission d'une infraction terroriste ; et en 2016<sup>504</sup>, la préparation d'une infraction terroriste. Or, ces nouvelles incrimina-

---

\* L'auteur tient à adresser ses plus sincères remerciements à Stéphanie Wattier, chargée de cours à l'Université de Namur, et Marc Nihoul, professeur à l'Université de Namur, pour leur relecture attentive de la présente contribution. Le présent texte est à jour au 8 novembre 2018.

<sup>501</sup> C'est-à-dire les actes repris à l'article 137 du Code pénal.

<sup>502</sup> Arts. 139 et 140 du Code pénal, insérés par la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *M.B.*, 29 décembre 2003.

<sup>503</sup> Respectivement arts. 141 et 140bis du Code pénal, insérés par la loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre I<sup>er</sup>ter du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013.

<sup>504</sup> Art. 140septies du Code pénal, inséré par la loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *M.B.*, 22 décembre 2016.

tions – que l'on qualifie généralement de délits-obstacles<sup>505</sup> – ne nécessitent pas l'existence d'un résultat dommageable concret pour leur réalisation<sup>506</sup> : le simple fait, par exemple, de « *détenir, chercher, acquérir des locaux pouvant servir de retraite, de lieu de réunion, de lieu de rencontre ou de logement* »<sup>507</sup>, qui ne sont pas des actes répréhensibles en soi, le deviennent, pour autant qu'il y ait une intention de préparer la commission d'une infraction terroriste au sens strict.

Le danger d'une telle manière de procéder résulte, selon les termes de Christian de Valkeneer, de la « *faible aptitude [du droit pénal] à réprimer des comportements qui constituent les prémisses d'un passage à l'acte* »<sup>508</sup>. Les délits-obstacles ne remplissent donc pas les objectifs tels qu'envisagés au cours des travaux préparatoires. S'appuyant, en outre, sur un élément matériel et un élément formel équivoques, ces infractions mettent à mal le principe de légalité des incriminations et des peines qui exige un certain degré de prévisibilité de la loi pénale<sup>509</sup>, c'est-à-dire qu'elle soit « *formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable* »<sup>510</sup>. Enfin, comme le souligne Anne Ponseille, « *en assurant l'appréhension de comportements toujours plus en amont des actes lésionnaires terroristes, le droit pénal a empiété sur un domaine traditionnellement réservé à la police administrative : la prévention* »<sup>511</sup>.

Prenant conscience de ces écueils, le législateur fédéral a tenté d'opérer un virage dans la politique menée ces dernières années. Ainsi, son attention s'est progressivement dé-

<sup>505</sup> Voy. G. SCHAMPS, *La mise en danger : un concept fondateur d'un principe général de responsabilité. Analyse de droit comparé*, Bruxelles, Paris, Bruylant, L.G.D.J., 1998, p. 974 et 975 ; C. HENNAU et J. VERHAEGEN, *Droit pénal général*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 173, n° 182 ; M.-A. BEERNAERT, H.-D. BOSLY, C.-E. CLESSE e.a., *Les infractions. Volume 2. Les infractions contre les personnes*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 236 et 237 et p. 329 à 331 ; L. KERZMANN et A. DELANAY, « Chronique de législation pénale 2015 », *Rev. dr. pén.*, 2016/7-8, p. 748 à 751. Cette notion semble empruntée au droit français qui lui préfère parfois la locution « infraction de prévention ». Voy. J.-P. DOUCET, « Les infractions de prévention », *Gaz. Pal.*, 1973, II, Doctrine, p. 764 ; A. PONSEILLE, *L'infraction de prévention en Droit pénal français*, Thèse, Montpellier, 2001, 669 p. (non publiée).

<sup>506</sup> C. DE VALKENEER, « Les réponses face au terrorisme : les glissements du judiciaire vers l'administratif », *J.T.*, 2017/36, p. 707 à 711.

<sup>507</sup> Art. 140septies du Code pénal.

<sup>508</sup> C. DE VALKENEER, *op. cit.*, p. 709.

<sup>509</sup> M. NIHOUL, « A propos de la précision requise pour définir une infraction en vertu du principe de légalité ou de prévisibilité du droit pénal », *J.T.*, 2004/1, p. 2 à 6 ; J.-P. KILENDA KAKENGI BASILA, « Le droit à la légalité criminelle à l'épreuve de la norme incriminante du terrorisme », *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, Vol. II, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2005, p. 847 à 868.

<sup>510</sup> Voy. en matière de terrorisme : C. const., 13 juillet 2005, n° 125/2005, B.6.2. ; C. const., 23 janvier 2008, n° 10/2008, B.7.3. ; C. const., 10 juillet 2008, n° 102/2008, B.6. ; C. const., 28 janvier 2015, n° 9/2015, B.13. ; C. const., 18 janvier 2018, n° 8/2018, B.7.

<sup>511</sup> A. PONSEILLE, « Les infraction de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme », *R.D.L.F.*, 2017, chron. n° 26, p. 9, disponible sur <http://www.revuedlf.com/>.

placée des autorités judiciaires vers les autorités administratives pour s'axer principalement sur les services de renseignement et les services de police chargés des missions de police administrative. Les nombreuses modifications, dont la loi organique des services de renseignement et de sécurité<sup>512</sup> et la loi sur la fonction de police<sup>513</sup> ont fait l'objet, témoignent de ce changement. La collectivité fédérale semble aussi avoir étendu son champ d'action, ne se focalisant plus spécifiquement sur le terrorisme, mais abordant celui-ci dans un contexte plus large comprenant la radicalisation<sup>514</sup> et l'extrémisme violent<sup>515</sup>, comme le confirme l'adoption de divers plans et stratégies en ce sens<sup>516</sup>. L'on se concentrera, dans la présente contribution, sur la conception juridique de la notion de radicalisation. L'objectif sera de déterminer si la collectivité fédérale a réussi à développer, au cours de la législature 54, une politique publique spécifique de prévention et de répression administratives de la radicalisation ou si une telle politique publique se limite simplement à tenter d'éviter, comme en droit pénal, un passage à l'action terroriste. Autrement dit, le concept de radicalisation revête-t-il une acception autonome en droit belge ou n'est-il envisagé que par l'intermédiaire du comportement le plus radical auquel il peut conduire, à savoir l'accomplissement d'un acte terroriste (2.). Nous verrons que l'usage de notions floues<sup>517</sup>, couplé à la multitude des sources traitant ces phénomènes<sup>518</sup>, et proposant des définitions divergentes ne facilitera pas l'appréhension de la problématique. Le constat sera cependant clair : des mécanismes ont certes été adoptés dont l'objectif est de lutter tant contre la radicalisation que contre l'extrémisme violent ou le terrorisme ; néanmoins cette réalité n'oblitére pas la nécessité pour les pouvoirs publics de recourir aux mesures traditionnelles telles qu'issues de la police administrative afin de combattre ce phénomène (3.).

<sup>512</sup> Loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 18 décembre 1998 (ci-après loi organique).

<sup>513</sup> Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992.

<sup>514</sup> Voy. X. CRETTEZ, « Penser la radicalisation », *Revue française de science politique*, 2016/5, p. 709 à 727.

<sup>515</sup> Voy. la Note-cadre de Sécurité intégrale 2016-2019 (NCSI), p. 43 à 51. Voy. aussi le Plan national de sécurité 2016-2019 (PNS), p. 38 à 41.

<sup>516</sup> Voy. par exemple : Programme de prévention de la radicalisation violente, 16 avril 2013, disponible sur <https://www.counterextremism.org/> ; Stratégie fédérale belge contre la radicalisation violente, disponible sur [www.joellemilquet.be](http://www.joellemilquet.be) ; Plan R, Plan d'Action Radicalisme, disponible sur <https://www.besafe.be/>.

<sup>517</sup> Voy. E. MACKAAY, « Les notions floues en droit ou l'économie de l'imprécision », *Langages*, 1979/53, p. 33 à 50.

<sup>518</sup> Sources dont la force normative n'est pas toujours aisée à déterminer. Voy. C. THIBIERGE (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, Bruxelles, L.G.D.J., Bruylant, 2009, 912 p. ; I. HACHEZ, « La force normative : fécondité et limites d'un concept émergent », *Les sources du droit revisités. Vol. 4 : théorie des sources du droit*, I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, e.a. (dir.), Limal, Anthemis, 2013, p. 427 à 456.

## 2. ADOPTION DE MESURES SPÉCIFIQUES DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION PAR LA LÉGISLATURE 54

À partir du début des années 2000 et faisant suite aux attentats de Washington et de New York du 11 septembre 2001, la Belgique s'est dotée d'un Plan M (Mosquées)<sup>519</sup> qui n'était autre que l'ancêtre de l'actuel Plan Radicalisme<sup>520</sup>. Ce dernier constitue, selon ses propres termes, « l'ouvrage de référence » de la politique de lutte contre la radicalisation. Il vise tout d'abord à « dresser la carte des individus et groupements ayant un effet radicalisant sur leur entourage »<sup>521</sup> (2.1.). Cette première finalité a engendré la modification de législations ayant trait, d'une part, à la collecte d'informations, tant par les services de renseignement que par les services de police (2.1.1.) et, d'autre part, à l'échange de ces informations entre les différents services (2.1.2.). Le Plan R vise, ensuite, à « réduire les vecteurs de la radicalisation »<sup>522</sup>. Il invite donc les autorités compétentes à adopter des mesures de police préventive, répressive et de suivi (2.2.).

### 2.1. Au stade du traitement de l'information

#### 2.1.1. La collecte de renseignements, d'informations et de données

Tant les services de renseignement que les services de police, voire même le S.P.F. Intérieur, collectent des informations, des renseignements ou des données à caractère personnel ayant trait à l'existence – ou non – d'un processus de radicalisation.

Les services de renseignement, tout d'abord, se composent, d'une part, de la Sûreté de l'État, service civil de renseignement et de sécurité et, d'autre part, du Service Général de Renseignement et de Sécurité, pendant militaire du premier<sup>523</sup>. La Sûreté de l'État a pour mission principale « de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'État et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique défini par le Conseil national de sécurité,

<sup>519</sup> Datant de 2002 et suivi ensuite d'une note stratégique en 2004, mise à jour en 2006 pour devenir le Plan Radicalisme. Voy. pour un bref historique : Enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, Troisième rapport intermédiaire, sur le volet « architecture de la sécurité », *Doc., Ch.*, 2016-2017, n° 1752/8, p. 100 et 101, p. 120 et 121.

<sup>520</sup> Plan R, Plan d'Action Radicalisme, disponible sur <https://www.besafe.be/>.

<sup>521</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>522</sup> *Ibidem*.

<sup>523</sup> Voy. F. GOOSSENS, « Les missions et compétences des services de renseignement et de sécurité belges », *J.T.*, 2002/30, p. 617 à 630.

ou tout autre intérêt fondamental du pays défini par le Roi sur proposition du Conseil national de sécurité »<sup>524</sup>. La formulation très large employée par le législateur<sup>525</sup>, notamment pour définir l'activité potentiellement menaçante<sup>526</sup>, a permis à la Sûreté de l'État de suivre l'activité d'extrémistes, pour reprendre les termes de la législation de l'époque, dès les années nonante<sup>527</sup>. En 2001, le Comité R, dans son rapport d'activités, précisait déjà que la Sûreté de l'État s'intéressait de près à des mouvements d'extrême gauche turcs (le DHKP-C), à l'E.T.A. et surtout aux « activités islamiques extrémistes »<sup>528</sup>. Dans ce même rapport, les locutions de « radicalisme », notamment pour qualifier le Groupe Islamique Armé<sup>529</sup>, et d'« islamisme radical », défini comme « le mouvement revendicatif issu de la lecture politique de la révélation prophétique et plus précisément sa fraction justifiant le recours à la violence »<sup>530</sup>, font leur apparition. En 2007, le Comité R rédige un rapport d'enquête<sup>531</sup> spécifique sur le suivi de l'islamisme radical par les services de renseignement dans lequel on retrouve des notions telles que le communautarisme, le fondamentalisme ou encore la radicalisation violente<sup>532</sup>.

Il faudra néanmoins attendre 2010 et la loi relative aux méthodes de recueil de données pour voir apparaître le concept de « processus de radicalisation » au sein de la loi organique. La définition retenue est celle d'« un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes »<sup>533</sup>. Elle ne permet pas de cerner toute l'étendue que la notion pourrait recouvrir au regard de ses implications concrètes. Limitée par sa finalité – la commission potentielle d'un acte terroriste –, elle n'intègre ni

<sup>524</sup> Article 7 de la loi organique.

<sup>525</sup> Projet de loi organique des services de renseignement et de sécurité, Exposé des motifs, *Doc., Ch.*, 1995-1996, n° 638/1, p. 3.

<sup>526</sup> « Toute activité, individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles, les organisations criminelles ; en ce compris la diffusion de propagande, l'encouragement ou le soutien direct ou indirect, notamment par la fourniture de moyens financiers, techniques ou logistiques, la livraison d'informations sur des objectifs potentiels, le développement des structures et du potentiel d'action et la réalisation des buts poursuivis » (nous soulignons).

<sup>527</sup> Auparavant, la notion employée était celle de « subversion ». Voy. par ex. : Comité R, Rapport d'activités 1994, p. 29 et n.b.p. 1, disponible sur <http://www.comiteri.be/index.php/fr/>.

<sup>528</sup> Comité R, Rapport d'activités 2001, p. 23 à 30, 36 à 41 et 81 à 138, disponible sur <http://www.comiteri.be/index.php/fr/>.

<sup>529</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>530</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>531</sup> Voy. l'article 37 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *M.B.*, 26 juillet 1991.

<sup>532</sup> Rapport de l'enquête spécifique sur le suivi de l'islamisme radical par les services de renseignement, 2007, p. 4 et 5, disponible sur <http://www.comiteri.be/index.php/fr/>.

<sup>533</sup> Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 10 mars 2010, art. 3.

la radicalisation dite idéologique<sup>534</sup>, pourtant bien reprise dans le concept d'extrémisme<sup>535</sup>, ni une radicalisation comportementale ou violente se traduisant autrement que par l'accomplissement potentiel d'un acte terroriste, par exemple des discours de haine<sup>536</sup>. L'insertion, en 2017, du processus de radicalisation au sein des définitions des concepts de terrorisme et d'extrémisme<sup>537</sup> ne semble pas changer la donne<sup>538</sup>. Le Conseil d'État avait d'ailleurs précisé « que le "processus de radicalisation" est le processus par lequel un individu passe du partage d'idées extrémistes au terrorisme. [...] Le processus de radicalisation ne s'identifie dès lors ni à l'extrémisme, qui peut en être son point de départ, ni au terrorisme qui en est l'aboutissement possible »<sup>539</sup>. Il avait par conséquent suggéré de l'introduire « comme notion autonome et non pas comme précision donnée aux notions de "terrorisme" et "d'extrémisme" »<sup>540</sup> ce que ne fit pas la Chambre des représentants<sup>541</sup>.

<sup>534</sup> Voy. OLIVIA BUI-XUAN, « Introduction générale », *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI-XUAN (dir.), s.l., Institut Université Varenne, 2018, p. 7 à 40 ; V. VALENTIN, « Ordre public et radicalisation religieuse », *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI-XUAN (dir.), s.l., Institut Université Varenne, 2018, p. 61 à 72, spéc. p. 65 à 72.

<sup>535</sup> L'extrémisme a fait l'objet d'une définition dans la loi organique en ces termes : « les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'Etat de droit » (nous soulignons) (Art. 8, 1°, c)).

<sup>536</sup> Voy. pour les plus récents : F. TULKENS, « La liberté d'expression et le discours de haine », *Rev. dr. ULg*, 2015/3, p. 477 à 496 ; P. MARTENS, « Discours de haine et liberté d'expression », obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Belkacem c. Belgique*, 20 juillet 2017, req. n° 34367/14, *J.L.M.B.*, 2017/27, p. 1265 à 1269 ; L. TRIAILLE, « La détestable liberté d'expression de Fouad Belkacem devant les Hautes juridictions – Deux constructions jurisprudentielles pour la lui refuser », *Rev. trim. dr. h.*, 2018/115, p. 729 à 759. Voy. aussi la proposition de loi visant à modifier la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées afin d'interdire les organisations de particuliers dont le but et les actes sont d'inciter à la discrimination, à la haine ou à la violence, *Doc., Ch.*, 2014, n° 249/1, p. 1 qui « vise à permettre à un juge d'interdire les organisations de particuliers dont le but et les actes sont d'inciter à la haine ou à la violence, en raison de l'un des critères protégés, ou de propager des idées ou des théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ».

<sup>537</sup> Loi du 30 mars 2017 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal, *M.B.*, 28 avril 2017, art. 6.

<sup>538</sup> Selon les travaux préparatoires, l'ajout du concept de radicalisation au sein des définitions du terrorisme et de l'extrémisme avait pour objectif d'« harmoniser l'application des dispositions permettant le recours aux méthodes de recueil de données ». Voy. Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal, Exposé des motifs, *Doc., Ch.*, 2015-2016, n° 2043/1, p. 6.

<sup>539</sup> Avis n° 59.509/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 27 juin 2016, *Doc., Ch.*, 2015-2016, n° 2043/1, p. 136.

<sup>540</sup> *Ibidem*.

<sup>541</sup> « Pour répondre à l'avis du Conseil d'État, il n'y a pas lieu d'introduire la notion de processus de radicalisation comme notion autonome dans l'article 8 de la loi, car il s'agit d'une menace qui est soit liée à l'extrémisme, soit liée au terrorisme » (*Doc., Ch.*, 2015-2016, n° 2043/1, p. 31).

En résumé, la Sûreté de l'État peut certainement collecter des renseignements sur des individus radicalisés ou en cours de radicalisation. Elle procédera cependant de la sorte non pas tant en mobilisant le concept de « processus de radicalisation », qui est restreint par sa finalité – l'acte terroriste – mais plutôt celui d'extrémisme<sup>542</sup>, notion plus englobante qui intègre toutes les formes de radicalisation.

Les services de police, ensuite, disposent désormais d'un cadre légal spécifique réglementant l'usage de caméras de surveillance dans le cadre de leurs missions de polices administrative et judiciaire, et ce, depuis le 25 mai 2018<sup>543</sup>. Celui-ci prend place au sein de la loi sur la fonction de police et se subdivise en deux régimes. Le premier, inséré aux articles 25/1 à 25/8, comprend les règles générales d'utilisation de caméras par les services de police et régit l'utilisation de caméras de manière visible. Le second – à savoir les articles 46/1 à 46/14 – concerne l'utilisation non visible de caméras<sup>544</sup>.

L'article 46/4 de la loi sur la fonction de police en particulier prévoit des hypothèses dans lesquelles des caméras de surveillance peuvent être utilisées de manière non visible<sup>545</sup>, tant dans les lieux ouverts que les lieux fermés accessibles au public<sup>546</sup>. C'est le cas lorsqu'il s'agit de recueillir des informations de police administrative ayant trait à des personnes radicalisées au sens de la loi organique des services de renseignement et

<sup>542</sup> G. BRONNER, *La pensée extrême. Comment des hommes ordinaires deviennent des fanatiques*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, P.U.F., 2016, 367 p.

<sup>543</sup> Date d'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, *M.B.*, 16 avril 2018 (ci-après loi caméras).

<sup>544</sup> Voy. Projet de loi modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, Exposé des motifs, *Doc., Ch.*, 2017-2018, n° 2855/1, p. 6 à 57, spéc. p. 9 et p. 46 et 47.

<sup>545</sup> L'on rappellera que la règle générale, contenue à l'article 46/2 de la loi sur la fonction de police, dispose que « sauf lorsque la présente section prévoit une disposition contraire expresse, les règles prévues aux articles 25/1 à 25/8 et aux articles 44/1 à 44/11/13 sont d'application aux utilisations non visibles de caméras ».

<sup>546</sup> Sur ces notions, voy. l'article 25/2 de la loi sur la fonction de police. *A contrario*, leur utilisation n'est donc pas possible pour les lieux fermés non accessibles au public. Voy. *Doc., Ch.*, 2017-2018, n° 2855/1, p. 48.

de sécurité<sup>547</sup>. La loi caméras reprend donc à son compte la notion de « *processus de radicalisation* » selon la technique dite de la législation par référence pourtant maintes fois décrite en doctrine<sup>548</sup> et déconseillée par le Conseil d'État dans ses principes de technique législative<sup>549</sup>. On rappellera pour le surplus que la définition contenue dans la loi organique conduit nécessairement à la préparation mentale ou à la disposition à commettre une infraction terroriste. La logique d'anticipation du législateur est une nouvelle fois ici limitée par ce but sans traiter de la radicalisation comme un concept propre, mais faisant référence à chaque fois aux actes terroristes. Cette affirmation n'est pas démentie par l'article 46/4, 2°, b) qui permet l'utilisation de caméras non visibles en présence de « *personnes à l'égard desquelles il existe des indices fondés et très sérieux qu'elles souhaitent se rendre sur un territoire où des groupes terroristes, tels que définis à l'article 139 du Code pénal, sont actifs dans des conditions telles qu'elles peuvent présenter à leur retour en Belgique une menace sérieuse d'infraction terroriste telle que définie à l'article 137 du Code pénal ou que ces personnes ont l'intention de commettre hors du territoire national des infractions terroristes telles que définies à l'article 137 du Code pénal* »<sup>550</sup>.

Le S.P.F. Intérieur enfin, par l'intermédiaire de l'Unité d'information des passagers, est chargé de la collecte, de la conservation et du traitement des données des passagers<sup>551</sup> pour toute personne qui est transportée ou doit être transportée par voie aérienne, maritime, ferroviaire ou terrestre, et ce, à destination du, en provenance du ou transitant

<sup>547</sup> L'article 46/4 limite cependant la collecte aux données comprises à l'article 44/5, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de la loi sur la fonction de police, c'est-à-dire aux « *données relatives aux personnes impliquées dans les phénomènes de police administrative entendus comme, l'ensemble des problèmes, portant atteinte à l'ordre public et nécessitant des mesures appropriées de police administrative, parce qu'ils sont de même nature et répétitifs, qu'ils sont commis par les mêmes personnes ou qu'ils visent les mêmes catégories de victimes ou de lieux* » et aux « *données relatives aux membres d'un groupement national ou international susceptible de porter atteinte à l'ordre public tel que visé à l'article 14 [de la loi sur la fonction de police]* ». Le paragraphe deux de l'article 44/5 précise par ailleurs qu'une liste des phénomènes et des groupements visés au paragraphe premier doit être établie annuellement par le ministre de l'Intérieur sur la base d'une proposition conjointe de la police fédérale, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et des services de renseignement et de sécurité.

<sup>548</sup> Voy. par exemple M. NIHOUL et C. VISART DE BOCARMÉ, « Le risque accru de légiférer par référence en droit pénal : un exemple récent en matière d'écoutes téléphoniques », *J.T.*, 2002/16, p. 318 à 320.

<sup>549</sup> *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, p. 128 et 129, disponible sur <http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr>.

<sup>550</sup> La terminologie est identique à celle utilisée au sein de l'article 6, § 10 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 3 septembre 1991 (ci-après loi relative aux registres de la population). Voy. *infra* p. 187.

<sup>551</sup> Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *M.B.*, 25 janvier 2017 (ci-après loi PNR). Un recours en annulation a été introduit par l'a.s.b.l. « La Ligue des Droits de l'Homme » qui porte le numéro 6713. Voy. Avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, *M.B.*, 15 septembre 2017.

par le territoire national<sup>552</sup>. Ces données ne peuvent être traitées qu'aux finalités prévues à l'article 8. Celui-ci comprend la recherche et la poursuite de certains types d'infractions, dont les infractions terroristes<sup>553</sup>. Il permet surtout le traitement de données aux fins « *de la prévention des troubles graves à la sécurité publique dans le cadre de la radicalisation violente* »<sup>554</sup>. L'article est cependant muet quant à la signification des termes employés, ceux-ci ne se retrouvant dans aucune autre norme ayant une certaine portée normative<sup>555</sup>. Les travaux préparatoires<sup>556</sup> renvoient à une définition reprise dans une circulaire ministérielle qui précise que « *la radicalisation violente est un processus par lequel un individu ou un groupe est influencé de sorte que l'individu ou le groupe en question soit mentalement prêt à commettre des actes extrémistes, ces actes allant jusqu'à être violents ou même terroristes* »<sup>557</sup>. L'on précisera que légiférer par référence à une circulaire est encore plus problématique que légiférer par référence à une autre norme législative.

La locution « *radicalisation violente* », utilisée dans la loi PNR, recouvre par conséquent des réalités non comprises dans l'expression « *processus de radicalisation* », employée par la loi organique des services de renseignement et de sécurité et par voie de référence dans la loi sur la fonction de police en ce qui concerne l'utilisation de caméras de surveillance. En effet, l'idée selon laquelle la radicalisation (violente) peut conduire à d'autres manifestations que la simple commission d'un acte terroriste est bien présente dans la loi PNR alors qu'elle est absente pour les deux autres.

<sup>552</sup> Voy. les arts. 3 et 4, 1<sup>o</sup> et 10<sup>o</sup> de la loi PNR.

<sup>553</sup> Par un système de double législation par référence. En effet, la loi PNR renvoie, pour certaines infractions, au paragraphe deux de l'article 90ter du Code d'instruction criminelle (ci-après CICr), qui lui-même renvoie au Code pénal. Or, l'article 90ter, § 2 du CICr ayant été modifié par une loi du 25 décembre 2016 (loi du 25 décembre 2016 portant des modifications diverses au Code d'instruction criminelle et au Code pénal, en vue d'améliorer les méthodes particulières de recherche et certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques et les télécommunications et créant une banque de données des empreintes vocales, *M.B.*, 17 juin 2017, art. 17), la numérotation entre les deux articles (loi PNR et CICr) ne correspond plus.

<sup>554</sup> Comme pour l'article 46/4 de la loi sur la fonction de police, le traitement des données devra être justifié dans ce cas par le suivi des phénomènes et groupements repris à l'article 44/5, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de la loi sur la fonction de police. Voy. la n.b.p. n° 547.

<sup>555</sup> Quelques arrêtés royaux l'emploient cependant. Voy. par exemple : Arrêté royal du 9 novembre 2015 relatif à la mise en œuvre d'une politique d'impulsion unique en vue de projets pilotes visant à maîtriser la radicalisation violente et à lutter contre le radicalisme, *M.B.*, 23 novembre 2015.

<sup>556</sup> Projet de loi relatif au traitement des données des passagers, Exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 2069/1, p. 19.

<sup>557</sup> Circulaire ministérielle GPI 78 du 31 janvier 2014 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police, *M.B.*, 17 février 2014 qui continue en ces termes : « *l'adjectif "violent" est dans ce cas utilisé pour établir une distinction claire entre d'une part les idées non punissables et leur expression et, d'autre part, les infractions ou actes qui représentent un danger pour la sécurité publique commis pour réaliser ces idées ou l'intention de commettre ces infractions ou actes* ».

Peut-on déduire de ces trois textes qu'une politique publique spécifique de recueil d'informations, de renseignements ou de données existe concernant des personnes radicalisées ? Si l'usage des termes dans les trois législations que nous venons d'évoquer brièvement peut le laisser penser, la réponse semble plus mitigée. Au niveau des services de renseignement et de sécurité, ce n'est pas tant la locution de « processus de radicalisation » que celle d'extrémisme qui permet à la Sûreté de l'État, entre autres, de collecter des renseignements concernant des personnes qui constituent ou pourraient constituer une menace pour la sécurité intérieure ou la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, pour reprendre les termes de la loi organique. Concernant la loi sur la fonction de police, renvoyant au concept de « processus de radicalisation » compris dans la loi organique, l'utilisation de caméras non visibles par les services de police se voit limitée par la preuve que l'individu soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes. La loi PNR a, en définitive, retenu une acception plus large du concept de radicalisation, et ce, malgré l'adjonction du terme violent. En effet, la définition reprise dans la circulaire GPI 78 à laquelle se réfère la loi PNR admet des finalités autres que l'accomplissement d'un acte terroriste comme l'incitation à la violence, à la haine ou à la discrimination religieuse. Le fait que les trois textes ne recourent pas à des notions identiques pour lutter contre un même phénomène paraît par ailleurs à première vue incongru.

### 2.1.2. L'échange de renseignements, d'informations et de données

La collecte d'informations constitue certes une étape importante dans le développement d'une politique publique spécifique de lutte administrative contre la radicalisation. Néanmoins, seules une bonne circulation de cette information et une prise de connaissance par les autorités compétentes permettent d'adopter des mesures de police administrative « idoines, efficaces et efficientes »<sup>558</sup>. Pour ce faire, deux approches peuvent être privilégiées ; l'une est organique et l'autre, fonctionnelle<sup>559</sup>.

Selon une approche organique, l'échange d'informations s'effectuera par l'intermédiaire de structures de collaboration.

La cellule de sécurité intégrale locale (CSIL ou CSIL R), tout d'abord, est une plateforme de concertation locale dont la mise en œuvre dans chaque commune a été encouragée par la circulaire confidentielle du 21 août 2015 concernant les *Foreign*

<sup>558</sup> Projet de loi modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle, Exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2013-2014, n° 3105/1, p. 4

<sup>559</sup> Voy. pour une approche similaire F. XAVIER, « La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *C.D.P.K.*, 2018/1-2, p. 21 à 47, spéc. p. 33 à 35.

*Terrorist Fighters* (F.T.F.)<sup>560</sup>. Elle est composée du bourgmestre, du chef de corps de la zone de police locale, des services sociopréventifs de la commune et d'autres acteurs qui peuvent être associés, par exemple le fonctionnaire chargé de la déradicalisation dans la commune, s'il existe<sup>561</sup>. Elle a pour objectif « de faciliter les échanges d'informations et d'intensifier la collaboration entre les pouvoirs locaux, les services sociaux et les services de prévention »<sup>562</sup> au sujet des *Foreign Terrorist Fighters*. La mise en œuvre pratique des CSIL a néanmoins suscité nombre de problèmes soulignés par la Commission d'enquête parlementaire<sup>563</sup>, notamment au regard de la faculté laissée à chacune des communes de mettre sur pied une CSIL<sup>564</sup>, du champ d'application limité de leur mission – le suivi des *Foreign Terrorist Fighters* – et du secret professionnel. Une loi a ainsi été adoptée par la Chambre des représentants le 19 juillet 2018 et publiée au *Moniteur belge* le 14 septembre 2018<sup>565</sup>. Elle entend rencontrer les remarques émises par la Commission. L'objectif principal des cellules de sécurité intégrale locales ne change pas et a été confirmé lors des travaux préparatoires. Il s'agit d'aborder la personne « dans un contexte de société inclusive » se traduisant dans la composition des CSIL, à savoir principalement des acteurs sociaux au niveau local<sup>566</sup>. En revanche, il ne s'agit plus d'une simple faculté pour les bourgmestres de mettre sur pied une CSIL, mais bien d'une obligation comme en témoigne l'article 2 de la loi en ces termes : « le bourgmestre crée une Cellule de Sécurité intégrale locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, dénommée ci-après "CSIL R" »<sup>567</sup>. De plus, et il s'agit de la principale nouveauté, les CSIL R seront considérées comme des structures de concertation au sens de

<sup>560</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice du 21 août 2015 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Foreign Terrorist Fighters* en provenance de Belgique. Une autre circulaire concernait les prédicateurs de haine. Voy. la circulaire du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice du 18 juillet 2016 relative à l'échange d'informations et au suivi des prédicateurs de haine. Elles ont, toutes les deux, été remplacées par la circulaire du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et du ministre de la Justice du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist Fighters* et des propagandistes de haine. Les trois ont fait l'objet d'une diffusion restreinte au sens de l'article 20 de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, *M.B.*, 31 mars 2000.

<sup>561</sup> Pour d'autres exemples, voy. D. VAN DAELE, « De bestuurlijke sluiting van inrichtingen in geval van terroristische activiteiten : een analyse van het nieuwe artikel 134septies van de Nieuwe Gemeentewet », *R.W.*, 2017-2018/15, p. 569.

<sup>562</sup> *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 1752/8, p. 448.

<sup>563</sup> *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 1752/8, p. 166 à 171.

<sup>564</sup> Voy. Projet du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017, Rapport, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 2109/30, p. 82 à 84 ; Réponse donnée le 21 avril 2017 à la question de K. Degroote, *Q.R.*, Ch., 2016-2017, n° 54-115, p. 118 et 119 ; Réponse donnée le 11 juillet 2017 à la question de R. Terwingen, *Q.R.*, Ch., 2016-2017, n° 54-125, p. 136 à 138.

<sup>565</sup> Loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, *M.B.*, 14 septembre 2018.

<sup>566</sup> *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 3209/1, p. 4. Voy. l'article 3 de la loi pour la composition exacte.

<sup>567</sup> Une faculté est laissée aux bourgmestres de s'associer pour créer une CSIL R commune pour le territoire de toutes les communes pour lesquelles ils sont compétents. Voy. l'art. 2, al. 2 de la loi.

l'article 458ter nouveau du Code pénal<sup>568</sup> qui dispose en son paragraphe premier qu'« il n'y a pas d'infraction lorsqu'une personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets, communique ceux-ci dans le cadre d'une concertation organisée soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, soit moyennant une autorisation motivée du procureur du Roi »<sup>569</sup>.

La taskforce locale (TFL) ensuite, est « une plateforme de concertation décentralisée où s'échangent des informations relatives à la radicalisation violente et où se concluent des accords de coordination portant sur l'obtention de telles informations »<sup>570</sup>. Il en existe des stratégiques et des opérationnelles. Les TFL stratégiques se situent au niveau des arrondissements et sont dirigées par le directeur coordonnateur administratif de la police fédérale (DirCo)<sup>571</sup>. Les TFL opérationnelles sont ancrées au niveau (supra)local. Elles sont composées des services de police, des services de renseignement et de sécurité et du Ministère public. Elle se focalise sur une approche réactive et répressive de la radicalisation par le biais d'un suivi policier et judiciaire<sup>572</sup>.

Étant donné le domaine respectif des cellules de sécurité intégrale locales et des taskforces locales<sup>573</sup>, le législateur a pris soin de « veiller à une bonne transmission d'informations entre [c]es deux plateformes »<sup>574</sup> par l'intermédiaire de l'*information officer*. Il s'agit d'un représentant de la police locale qui, selon l'article 3 de la loi CSIL R, est « titulaire d'une habilitation de sécurité au moins du niveau "secret" en vertu de la loi du

<sup>568</sup> Article 5 de la loi.

<sup>569</sup> Inséré par la loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, *M.B.*, 24 juillet 2017 (dite loi pot-pourri V), art. 313. Pour les travaux préparatoires, voy. Projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, Exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 2259/1, p. 214 à 230 ; Rapport, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 2259/8, p. 89 à 98. Voy aussi la Proposition de loi relative à la concertation de cas organisée entre dépositaires d'un secret professionnel, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1910/1 et l'Avis n° 60.253/3 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 18 novembre 2016, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 1910/2. Voy. encore la circulaire n° 4/2018 du 15 mars 2018 du collège des procureurs généraux près les Cours d'appel concernant la concertation de cas et le secret professionnel, Voy. enfin N. COLETTE-BASECQZ, « Le secret professionnel : une valeur de plus en plus menacée à l'heure de la lutte contre le terrorisme », *Rev. dr. santé*, 2017/2, p. 81 à 83 et le numéro spécial du *Journal du droit des jeunes*, 2017/3, n° 363.

<sup>570</sup> *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 1752/8, p. 162 et 163. Voy. aussi la définition donnée dans le Plan R, p. 14.

<sup>571</sup> Voy. l'art. 103 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

<sup>572</sup> *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 3209/1, p. 4.

<sup>573</sup> Voy. la réponse donnée le 22 décembre 2017 à la question de R. Terwingen, *Q.R.*, Ch., 2016-2017, n° 54-141, p. 330 à 332 : « Là où la task force locale réunit les services de sécurité et le parquet au niveau local, la CSIL doit réunir les partenaires du secteur préventif et les acteurs sociaux ».

<sup>574</sup> *Ibidem*. Voy. aussi le Projet du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018, Rapport, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 2690/13, p. 90 et 91.

11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité<sup>575</sup> ».

Les normes réglementant ces structures de coopération poussent-elles la logique d'anticipation jusqu'à leur permettre de connaître et de discuter de personnes en voie de radicalisation ou cette logique limite la compétence de ces structures au repérage et au suivi de personnes susceptibles de passer à l'action terroriste ? Pour ce qui est des cellules de sécurité intégrale locales, la commission d'enquête avait reproché à la circulaire confidentielle du 21 août 2015 l'étrécissement de son champ d'application qui se cantonnait au suivi des *Foreign Terrorist Fighters*. L'article 2 de la loi y a répondu en précisant certes que les CSIL R sont créées « en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme » ; il renvoie cependant aux infractions terroristes du titre Iter du Livre II du Code pénal pour définir son but. Cela témoigne, comme en matière de collecte d'informations, de renseignements ou de données<sup>576</sup>, d'une réduction du concept de radicalisation (voire même d'extrémisme ici) à un chemin conduisant nécessairement au terrorisme<sup>577</sup>. Les taskforces locales, quant à elles, suivent une logique similaire. Organes de mise en œuvre du Plan R au niveau local, il convient de se référer à la définition de la radicalisation proposée par ce dernier pour déterminer le champ d'action des TFL. Or, celui-ci renvoie, comme la loi caméras, à la définition reprise au sein de la loi organique des services de renseignement et de sécurité, reprenant, par voie de conséquence, les mêmes écueils que ceux dénoncés *supra*<sup>578</sup>.

Selon une approche fonctionnelle ensuite, différents mécanismes ont été mis en place afin de faciliter l'échange d'informations entre les différents services et ont trait spécifiquement à la radicalisation, à l'extrémisme violent et au terrorisme.

La loi sur la fonction de police a ainsi été modifiée en 2016<sup>579</sup> afin de permettre la création de banques de données communes « lorsque l'exercice conjoint, par tout ou partie des autorités, organes, organismes, services, directions ou commission visés à l'article 44/11/3ter [de la loi sur la fonction de police], chacun dans le cadre de ses compétences légales, des mis-

<sup>575</sup> *M.B.*, 7 mai 1999.

<sup>576</sup> Voy. *supra* p. 174 et suivants.

<sup>577</sup> Voy. R. BORUM, « Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories », *Journal of Strategic Security* 4, 2011/4, p. 7 à 36 ; « Radicalization into Violent Extremism II: A Review of Conceptual Models and Empirical Research », *Journal of Strategy Security* 4, 2011/4, p. 37 à 62.

<sup>578</sup> Voy. *supra* p. 174.

<sup>579</sup> Arts. 7 à 13 de la loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 9 mai 2016. La gestion de l'information policière avait déjà fait l'objet d'importantes modifications par la loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle, *M.B.*, 28 mars 2014.

*sions de prévention et de suivi du terrorisme au sens de l'article 8, 1<sup>o</sup>, b) de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité ou de l'extrémisme au sens de l'article 8, 1<sup>o</sup> c) de la même loi, lorsqu'il peut mener au terrorisme, nécessite que ceux-ci structurent les données à caractère personnel et les informations relatives à ces missions de sorte qu'elles puissent être directement retrouvées* » (nous soulignons)<sup>580</sup>.

Sur cette base, deux banques de données communes ont vu le jour : l'une concernant les *Terrorist Fighters*<sup>581</sup>, l'autre les Propagandistes de haine<sup>582/583</sup>. Ces arrêtés, qui sont rigoureusement semblables, ne diffèrent que par le champ des personnes concernées par le traitement des données à caractère personnel contenues au sein de ces banques de données. Ainsi, le premier vise désormais tant les *Foreign Terrorist Fighters* – c'est-à-dire des personnes qui, dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif, ont pour objectif, celui-ci s'étant réalisé ou non, de

<sup>580</sup> Article 44/2, § 2 de la loi sur la fonction de police. L'on remarquera d'emblée que le concept d'extrémisme, repris de la loi organique des services de renseignement et de sécurité, doit nécessairement avoir la potentialité de mener au terrorisme. Une telle locution avait été critiquée par la Commission de protection de la vie privée en ces termes : « *il est important de souligner que l'extrémisme au sens de la loi du 30 novembre 1998 n'est actuellement pas une infraction/un fait punissable (sauf l'extrémisme sous la forme de racisme et de xénophobie). Si la notion d'"extrémisme, lorsqu'il peut mener au terrorisme" est séduisante en théorie, son utilisation commune par différents services risque de s'avérer délicate dans la pratique* » (CPVP, avis n° 57/2015 du 16 décembre 2015, n° 28). Les travaux préparatoires ont précisé ce qui suit : « *la lutte contre le terrorisme doit aussi s'attaquer à ce qui le nourrit et l'enracine. Les conceptions politiques ou idéologiques qui contreviennent aux respects des valeurs démocratiques basées sur le respect de l'autre sont souvent à la base du passage à l'acte et à la violence afin d'exposer et de vouloir imposer ces conceptions excessives* » (Projet de loi relatif à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, Exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1727/1, p. 13).

<sup>581</sup> Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Terrorist Fighters*, *M.B.*, 22 septembre 2016, tel que modifié par l'arrêté royal du 23 avril 2018 modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* portant exécution de certaines dispositions de la section 1<sup>er</sup> bis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* vers la banque de données commune *Terrorist Fighters*, *M.B.*, 30 mai 2018, ci-après arrêté royal T.F.

<sup>582</sup> Arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1<sup>er</sup> bis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M.B.*, 30 mai 2018, ci-après arrêté royal Propagandistes de haine. Il s'agirait de la transposition en banque de données communes de la banque de données du Plan R, dénommée *Joint Information Box*. *Voy. Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 2690/13, p. 140 et 141 ; Note de politique générale, Sécurité et Intérieur, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 2708/8, p. 44 à 50, spéc. p. 47.

<sup>583</sup> *Voy.* aussi les avis rendus par la Commission de la protection de la vie privée respectivement n° 04/2018 du 17 janvier 2018 et n° 05/2018 du 17 janvier 2018.

se rendre dans « *une zone de conflit djihadiste* »<sup>584</sup> – que les *Homegrown Terrorist Fighters* (H.T.F.) – à savoir des personnes présentant un lien avec la Belgique et pour lesquelles il existe des indications sérieuses « *qu'elles ont l'intention de recourir à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre leurs objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces* » ou « *qu'elles donnent intentionnellement un soutien, notamment logistique, financier, ou aux fins de formation ou recrutement* » aux *Foreign Terrorist Fighters* ou aux *Homegrown Terrorist Fighters*<sup>585</sup>. Le second s'intéresse à des entités, définies comme « *toute personne physique ou morale, association de fait, y compris l'ensemble des moyens utilisés* »<sup>586</sup>, et remplissant les quatre conditions cumulatives suivantes : 1<sup>o</sup> avoir pour objectif de porter atteinte aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'État de droit ; 2<sup>o</sup> justifier l'usage de la violence ou de la contrainte comme moyen d'action ; 3<sup>o</sup> propager ses convictions aux autres en vue d'exercer une influence radicalisante ; 4<sup>o</sup> avoir un lien avec la Belgique<sup>587</sup>.

Finalement, comme au stade de la collecte de l'information, l'approche organique qui se focalise sur les cellules de sécurité intégrale locales et les taskforces locales restreint la portée des notions de radicalisation et d'extrémisme en ne permettant une action – soit ici l'échange d'informations – que lorsque ces dernières peuvent mener au terrorisme. Il n'en va cependant pas de même lorsque le législateur met en place des mécanismes permettant la circulation de l'information entre différents services existants. En effet, les arrêtés royaux créant les banques de données communes retiennent des définitions autonomes des concepts de *Foreign Terrorist Fighters*, *Homegrown Terrorist Fighters* ou Propagandistes de haine qui revêtent une réalité plus large que celles reprises au sein du Titre 1<sup>er</sup> du Livre II du Code pénal sur les infractions terroristes.

## 2.2. Au stade de l'adoption de mesures de police

Le traitement de l'information n'est pas une fin en soi, surtout en matière de radicalisation, d'extrémisme violent et de terrorisme. Il a comme principal objectif « *la détection précoce des acteurs radicalisants, en vue de prendre à temps les mesures nécessaires* »

<sup>584</sup> Défini comme « *le territoire en proie à une lutte livrée afin de propager, d'imposer ou de protéger de manière violente une vision de la religion islamique et qui est défini par le Conseil national de sécurité sur proposition du responsable du traitement des données de la banque de données Terrorist Fighters sur base de l'analyse stratégique effectuée par l'Organe pour la coordination de l'analyse de la menace* » (art. 1<sup>er</sup>, 13<sup>o</sup> de l'arrêté royal T.F.). *Voy.* pour les termes exacts employés par l'arrêté royal T.F., l'article 6.

<sup>585</sup> Art. 6 de l'arrêté royal Propagandistes de haine.

<sup>586</sup> Art. 1<sup>er</sup>, 10<sup>o</sup> de l'arrêté royal Propagandistes de haine.

<sup>587</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de l'arrêté royal Propagandistes de haine.

(nous soulignons)<sup>588</sup>. Le Plan R n'est cependant guère prolixe sur le type de mesures élaborées. Il précise simplement qu'elles « *ne se concentrent pas seulement sur le volet répressif, mais aussi sur la prévention* » et qu'une partie de ces mesures est destinée à contrer spécifiquement le processus ou l'impact de la radicalisation<sup>589</sup>. Or, l'analyse des dispositions adoptées par la collectivité fédérale au cours de la législature 54 ne semble pas corroborer cette affirmation. En effet, la plupart des mesures de police contraignantes visent principalement à prévenir la commission d'une infraction terroriste et non à s'attaquer à la radicalisation en tant que telle<sup>590/591</sup>.

<sup>588</sup> Voy. *supra* p. 174 et Plan R, p. 7.

<sup>589</sup> Plan R, p. 7.

<sup>590</sup> Elles sont, pour la plupart, issues de l'année 2015 en deux salves : une première en janvier (12 mesures contre le radicalisme et le terrorisme, disponible sur <https://www.premier.be/fr>), une seconde en novembre (Communication du gouvernement sur les attentats terroristes, *C.R.L.*, Ch., 2015-2016, séance du 19 novembre 2015, n° 81).

<sup>591</sup> Alors que bon nombre de propositions de loi ont été déposées à la Chambre pour lutter contre des phénomènes qui sont perçus, par les députés et l'opinion publique, comme des vecteurs ou des signes de radicalisation (pour la plupart religieuse). Voy. Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déclaration de loyauté, par laquelle le candidat à la nationalité belge déclare en particulier renier la charia, qu'elle qu'en soit la version ou la lecture, *Doc.*, Ch., 2014-2015, n° 757/1 ; Proposition de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, organisant une procédure de retrait des contenus faisant l'apologie du terrorisme sur Internet, *Doc.*, Ch., 2014-2015, n° 1276/1 ; Proposition de loi modifiant la législation en matière de reconnaissance du culte islamique, *Doc.*, Ch., 2015/2016, n° 1531/1 ; Proposition de loi visant à renforcer la police de proximité et à rendre plus attractif le travail de quartier, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1548/1 ; Proposition de loi visant à la mise en place d'un Centre de Contrôle Systématique des *Retournees* (CCSR), *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1606/1 ; Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déchéance de la nationalité belge, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1968/1 ; Proposition de loi visant à interdire le financement étranger d'activités entravant le libre exercice des cultes en Belgique, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 2675/1 ; Proposition de loi interdisant la promotion de la charia en Belgique, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 3096/1. Certaines propositions de révision de la Constitution sont aussi justifiées par l'existence d'une certaine radicalisation principalement religieuse. Voy. concernant l'intégration dans la Constitution tantôt d'un principe de neutralité ou de laïcité ; Révision de la Constitution visant à insérer un article 10/1 établissant la neutralité de l'État et l'impartialité de son action, *Doc.*, Ch., 2014-2015, n° 976/1 ; Révision de la Constitution en vue d'insérer un article 7ter relatif à la laïcité de l'État, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1582/1. Concernant l'intégration d'un droit à la sécurité : Révision de la Constitution. Révision du titre II de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article garantissant le droit à la sécurité, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 2439/1. Concernant l'interdiction de partis liberticides (parti Islam par exemple) : Proposition de révision de la Constitution en vue d'insérer un article 7ter relatif à l'interdiction des partis liberticides, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 3207/1 ; Proposition de révision de la Constitution visant à dissoudre les partis politiques liberticides et non démocratiques ou à leur interdire de concourir aux élections, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° 3333/1 et dans un sens similaire : Proposition de révision de la Constitution visant à reconnaître les partis politiques, *Doc.*, Ch., 2017-2018, n° 3299/1.

Ainsi, le législateur fédéral a modifié la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population<sup>592</sup> afin de permettre au ministre de l'Intérieur de refuser la délivrance d'une carte d'identité, la retirer et l'invalider<sup>593</sup> lorsque l'OCAM lui a communiqué un avis motivé qu'il y aurait des indices fondés et très sérieux soit que cette personne souhaite se rendre sur un territoire où des groupes terroristes, tels que définis à l'article 139 du Code pénal, sont actifs dans des conditions telles qu'elle peut présenter à son retour en Belgique une menace sérieuse d'infraction terroriste telle que définie à l'article 137 du Code pénal (1), soit que cette personne souhaite commettre hors du territoire national des infractions terroristes telles que définies à l'article 137 du Code pénal (2).

En procédant de la sorte, le législateur n'a donc pas renvoyé à l'article 140sexies du Code pénal qui incrimine les déplacements vers l'étranger ou vers la Belgique en vue de commettre une infraction terroriste alors que les deux textes suivaient un parcours législatif pour le moins semblable<sup>594</sup>.

Par ailleurs, une version antérieure du texte prévoyait une saisine du Tribunal de première instance afin que celui-ci se prononce sur la décision endéans un délai de 5 jours et laissait la faculté au Tribunal d'imposer une mesure de déradicalisation<sup>595</sup>. La section de législation du Conseil d'État avait vertement critiqué cette possibilité, précisant, tout d'abord, qu'il s'agissait d'une mesure portant sur des compétences relevant notamment des entités fédérées et ne pouvait être mise en œuvre que par l'intermédiaire d'une coopération entre celles-ci. Elle souligna ensuite « *l'indétermination qui touche à la notion même de "déradicalisation", aux mesures qu'elle implique, ainsi qu'à son encadrement* ». Elle releva encore qu'il était impossible de préciser la nature d'une telle mesure et « *de déterminer, le cas échéant, s'il s'agit d'une peine, ce qui impliquerait un examen au regard des principes gouvernant la légalité des incriminations pénales* ». Elle conclura sur l'impossibilité d'examiner « *si le contenu et l'objet de la "déradicalisation"* »

<sup>592</sup> En ajoutant un paragraphe 10 au sein de l'article 6 par la loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 31 août 2015.

<sup>593</sup> « *Le refus de délivrance vise le cas d'un Belge pour lequel la carte d'identité est délivrée pour la première fois ou lors d'un renouvellement de carte d'identité. Le retrait vise quant à lui le fait de retirer physiquement la carte d'identité à un Belge. Dans le cas où ce retrait physique n'est pas possible, une invalidation de la carte d'identité doit permettre d'empêcher le Belge en question d'utiliser celle-ci via un signalement dans les bases de données officielles.* » Voy. le projet de loi modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, Exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2014-2015, n° 1170/1, p. 6.

<sup>594</sup> Les deux rapports de commission datent du 13 juillet 2015 et les deux textes ont été adoptés en séance plénière le 16 juillet 2015.

<sup>595</sup> Voy. sur cette notion : Rapport d'information sur la mission « désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe », Sén. fr., 2016-2017, n° 438 et n° 633.

consisteraient en une intervention de l'État dans l'appréhension par les intéressés de leurs convictions, ce qui susciterait des objections au regard de la liberté d'opinion »<sup>596</sup>.

Dans le même temps, le législateur fédéral a modifié le Code consulaire<sup>597</sup> afin de prévoir une décision de refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation du passeport ou du titre de voyage belge qui sera automatique en cas de refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation d'une carte d'identité par le ministre de l'Intérieur sur la base de l'article 6, § 10 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population.

Toujours en 2015, la Belgique a adapté son régime de mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations-Unies, principalement pour se mettre en conformité avec les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI)<sup>598</sup>, en matière de financement du terrorisme. Celui-ci avait précisé que la Belgique ne respectait que partiellement ses engagements internationaux, car elle ne disposait pas d'un mécanisme lui permettant de geler *sans délai* les avoirs de personnes visées par les diverses résolutions de l'O.N.U. en matière de terrorisme<sup>599</sup>. En effet, le cadre juridique est principalement européen<sup>600</sup> et la consultation entre les différents services responsables au niveau européen ainsi que la traduction des décisions dans toutes les langues de l'UE entraînent un délai significatif pour la transposition en droit européen des mesures adoptées au niveau des Nations-Unies<sup>601</sup>.

<sup>596</sup> Et de renvoyer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 9 portant sur la liberté de pensée, de conscience et de religion (Cour eur. D.H., arrêt *Tarhan c. Turquie*, 17 juillet 2012, req. n° 9078/06, § 52 ; Cour eur. D.H., arrêt *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, 15 janvier 2013, req. n° 48420/10, § 80). Voy. l'Avis n° 57.196/VR de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 31 mars 2015, *Doc.*, Ch., 2014-2015, n° 57 p. 41 et 42.

<sup>597</sup> Loi du 10 août 2015 portant modification du Code consulaire, *M.B.*, 24 août 2015, art. 5.

<sup>598</sup> Voy. GAFI, Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Belgique, Rapport du quatrième cycle d'évaluation mutuelle, avril 2015.

<sup>599</sup> *Ibidem*, recommandation 6, p. 77, 80, 84 et 85 et p. 175 à 180. Les résolutions du Conseil de sécurité n° 1988 et n° 1989 du 17 juin 2011 précisent que les États membres doivent « bloquer sans retard les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes, groupes, entreprises et entités en question [...] » (nous soulignons). Voy. aussi les résolutions n° 1267 du 15 octobre 1999 et n° 1373 du 28 septembre 2001.

<sup>600</sup> Voy. pour un exposé : A. RIZZO, « La protection juridictionnelle offerte par le droit de l'Union européenne en matière de gel d'avoirs : une œuvre inachevée ? », *Actualités de la protection juridictionnelle dans et par l'Union européenne*, L. FROMONT et A. VAN WAEYENBERGE (Coord.), Bruxelles, Larcier, 2016, p. 177 à 229.

<sup>601</sup> GAFI, Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Belgique, Rapport du quatrième cycle d'évaluation mutuelle, avril 2015, p. 177.

Afin de remédier à cette carence, le législateur fédéral, par voie d'amendement au sein d'un projet de loi portant des dispositions diverses<sup>602</sup>, permet désormais au ministre des Finances de geler tout ou partie des avoirs et autres moyens financiers des personnes, entités et groupements visés par les résolutions du Conseil de Sécurité. L'exécution de ces sanctions financières ne sera néanmoins d'application que « *durant la période allant de l'entrée en vigueur des résolutions jusqu'à la date à laquelle l'Union européenne prend[ra] les mesures nécessaires* »<sup>603</sup>.

Les nouvelles dispositions belges n'ont cependant pas eu les effets escomptés. Tout d'abord, elles n'ont pas permis d'apporter une réelle plus-value à côté de la réglementation européenne. En effet, sur onze arrêtés ministériels ayant transposé les sanctions financières du Conseil de Sécurité depuis l'entrée en vigueur de la loi belge, huit ont certes été promulgués avant les règlements d'exécution de la Commission européenne<sup>604</sup> ; néanmoins seulement quatre arrêtés ministériels sur les onze ont été publiés avant la réglementation européenne<sup>605</sup>. Par ailleurs, le régime belge ne répond toujours pas à la condition selon laquelle le gel d'avoirs doit avoir lieu *sans délai* étant donné que l'implémentation des décisions de l'O.N.U. dans l'ordre juridique belge prend entre deux à quatre jours. Cela n'a pas échappé au Groupe d'action financière qui, lors d'un rapport paru en septembre 2018, a précisé que « *la Belgique n'était toujours pas en mesure d'appliquer des sanctions financières ciblées en application des RCSNU 1267/1989 et 1988 sans délai* » (nous soulignons)<sup>606</sup>.

<sup>602</sup> Loi du 18 décembre 2015 portant des dispositions financières diverses, portant la création d'un service administratif à compatibilité autonome « Activités sociales », portant modification de la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations unies et portant une disposition en matière d'égalité des femmes et des hommes, *M.B.*, 29 décembre 2015, arts. 69 à 71 et modifiant la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies, *M.B.*, 29 juillet 1995.

<sup>603</sup> Projet de loi portant des dispositions financières diverses, portant la création d'un service administratif à comptabilité autonome « Activités sociales », portant modification de la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies et portant une disposition en matière d'égalité des femmes et des hommes, Amendements, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1459/2, p. 4.

<sup>604</sup> Seulement un ou deux jours avant dans la grande majorité des cas.

<sup>605</sup> Toujours un ou deux jours seulement avant.

<sup>606</sup> GAFI, Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Belgique, 3<sup>ème</sup> Rapport de suivi renforcé & de réévaluation de notations de conformité technique, septembre 2018, p. 4 et 5.

En 2017 enfin<sup>607</sup>, le législateur fédéral a étendu les compétences de police administrative du bourgmestre en intégrant un article 134septies dans la Nouvelle loi communale (ci-après N.L.C.) ; celui-ci aura désormais la faculté de procéder à la fermeture d'un établissement présent sur le territoire de sa commune s'il apporte la preuve de l'existence d'indices sérieux selon lesquels se déroulent, au sein de celui-ci, des faits constitutifs d'une des infractions terroristes visées au livre II, titre I<sup>er</sup>ter du Code pénal<sup>608</sup>. L'objectif était d'accorder une plus grande sécurité juridique aux bourgmestres qui souhaitaient fermer un établissement susceptible d'abriter des activités terroristes. Ils devaient, avant l'adoption de l'article 134septies de la N.L.C., mobiliser d'autres mécanismes de police administrative pour aboutir au même résultat<sup>609</sup>. Ainsi, la bourgmestre de la commune de Molenbeek-Saint-Jean aurait fermé une école coranique que fréquentaient 38 enfants en raison d'infractions urbanistiques constatées<sup>610</sup>, tout comme le bourgmestre de Liège aurait procédé à la fermeture d'un centre islamique pour les mêmes motifs<sup>611</sup>.

Ils pourront désormais s'appuyer sur l'article 134septies de la N.L.C. à condition de prouver l'existence de faits constitutifs d'une infraction terroriste. Le bourgmestre sera donc tenu de motiver sa décision<sup>612</sup> au regard des éléments constitutifs de l'infraction qu'il entend prévenir par sa décision de fermeture. Une motivation qui viserait simplement à faire état de la présence, au sein de l'établissement, de personne(s) envers lesquelles les services de renseignement ou les services de police auraient collecté des informations ne serait pas suffisante<sup>613</sup>. Le même raisonnement peut être tenu concer-

<sup>607</sup> Loi du 13 mai 2017 insérant un article 134septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au Bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, *M.B.*, 16 juin 2017.

<sup>608</sup> Voy. D. VAN DAELE, *op. cit.*, p. 563 à 574 ; F. XAVIER, *op. cit.*, p. 21 à 47.

<sup>609</sup> Proposition de loi modifiant l'article 134quinquies de la Nouvelle Loi Communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, Rapport, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 12 : « pour procéder à une fermeture, il doit souvent invoquer une violation des règles en matière de prévention des incendies et de salubrité publique ou des prescriptions urbanistiques. La proposition de loi à l'examen vise à éviter les situations de ce type et à autoriser le bourgmestre à intervenir rapidement, lorsque c'est nécessaire ». Ce fut l'objet d'une circulaire de la Région wallonne du 9 novembre 2016 relative à la lutte contre le radicalisme et la radicalisation violente – *Vade Mecum* à l'attention des villes et communes, laquelle précise qu'« en matière de prévention et de lutte contre le radicalisme, le Gouvernement wallon a souhaité élaborer, à l'attention des autorités locales, un VADE MECUM [...] des mesures qui peuvent être prises par les pouvoirs locaux en termes de police administrative ou en vertu de législations connexes » (disponible sur <http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/>). Voy. *infra* p. 197 et suivants.

<sup>610</sup> Question n° 1535 de K. Gabriëls du 12 juillet 2016, *Q.R.*, Ch., 2015-2016, n° 54-086, p. 239 et s.

<sup>611</sup> *Doc.*, Ch., 2016-2017, n° 1473/8, p. 7. Voy. F. XAVIER, *op. cit.*, p. 25 et 26.

<sup>612</sup> En présence d'un acte administratif unilatéral de portée individuelle produisant des effets juridiques, cette motivation devra ressortir de la décision de fermeture elle-même, sauf motivation par référence. Voy. la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991.

<sup>613</sup> Voy. *supra* p. 174 et suivants.

nant la présence de personnes dont les données sont intégrées au sein de l'une des deux banques de données communes des ministres de l'Intérieur et de la Justice<sup>614</sup>. En effet, aucune de ces deux banques de données ne renvoie formellement aux infractions terroristes. Certes, certains critères utilisés par l'arrêté royal concernant les *Terrorist Fighters* se rapprochent des éléments constitutifs d'infractions terroristes, notamment l'article 140sexies du Code pénal qui incrimine le fait de quitter ou d'entrer sur le territoire national en vue de la commission d'une infraction terroriste<sup>615</sup>. Néanmoins, ils ne sont pas en tous points identiques. Ainsi, l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, e) de l'arrêté royal T.F. permet le traitement de données à caractère personnel de personnes qui, dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif, ont l'intention de se rendre dans une zone de conflit djihadiste à la condition que des indications sérieuses démontrent cette intention, ce qui n'est pas – encore – intégré au sein du titre I<sup>er</sup>ter du Code pénal. La situation est encore plus délicate concernant les personnes dont les données sont intégrées au sein de l'arrêté royal propagandistes de haine, dont les conditions, reprises à l'article 6, ne se rapprochent ni de près ni de loin aux éléments constitutifs de l'une des infractions terroristes.

### 3. MOBILISATION NÉCESSAIRE DES MESURES ADMINISTRATIVES DE DROIT COMMUN

S'il est possible d'affirmer l'existence d'une politique publique embryonnaire ayant trait à la radicalisation au stade de l'information, tel n'est pas le cas concernant l'adoption de mesures de police. En effet, la logique d'anticipation semble s'être arrêtée, dans ce cas, à une stratégie d'évitement du passage à l'action terroriste. La radicalisation comme notion autonome ne conduisant pas nécessairement au terrorisme y est totalement absente. Ce constat peut s'expliquer par le caractère attentatoire aux libertés et droits fondamentaux qu'une telle approche pourrait engendrer. En effet, en libérant l'usage de la police administrative de la prévention des infractions terroristes dans le but de s'attaquer spécifiquement à la radicalisation dite idéologique ou à la radicalisation comportementale ou violente, le législateur risque de porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et d'opinion ainsi qu'à la liberté de pensée, de conscience et de religion, tant dans ses aspects interne qu'externe. La section de législation du Conseil d'État l'a déjà mis en exergue dans son avis concernant le refus de délivrance, le retrait ou l'invalidation de la carte d'identité précédemment analysé au sujet de l'imposition par le juge d'une mesure de déradicalisation<sup>616</sup>. L'on précisera par ailleurs que

<sup>614</sup> Voy. *supra* p. 183.

<sup>615</sup> Voy. M.-A. BEERNAERT, « Renforcement de l'arsenal législatif anti-terroriste : entre symboles et prévention », *J.T.*, 2015/40, p. 833 à 836 ; J. ROELANDT, « De strijd tegen het terrorisme : een overzicht van de recente wetgevende ingrepen in het straf(proces)recht », *N.C.*, 2017/1, p. 11 à 13.

<sup>616</sup> Voy. *supra* p. 187.

cette frilosité du législateur fédéral d'octroyer de nouveaux pouvoirs de police aux diverses autorités administratives afin de lutter contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme peut se justifier au regard de la conception belge du principe de la séparation des pouvoirs. En effet et pour paraphraser la Cour de cassation dans son arrêt *La Flandria*, le régime que la Constitution a organisé « est inspiré d'un sentiment de méfiance à l'égard des pratiques administratives des régimes antérieurs [ ; ] il vise à mettre les droits privés à l'abri des atteintes de l'administration et sous la sauvegarde du pouvoir judiciaire »<sup>617</sup>. Or, comment analyser les mécanismes décrits ci-dessus et spécialement le gel d'avois et la fermeture d'établissement si ce n'est en une atteinte de l'administration sur les droits privés des individus ?

Cette réalité implique de rechercher d'autres moyens d'action afin d'endiguer ce phénomène. Les mécanismes issus des polices administratives tant générale que spéciales, en ce compris les actes adoptés par les services de police eux-mêmes semblent pouvoir être mobilisés. Deux écueils paraissent néanmoins freiner l'hypothèse envisagée : le premier a trait aux limites apportées par la notion d'ordre public comme condition de mise en œuvre de ces actes de puissance publique (1.) ; le second commande le respect du principe de l'indépendance des polices (2.).

### 3.1. Premier écueil : la notion d'ordre public

Les autorités communales tirent leurs compétences de police administrative générale de la Nouvelle loi communale, et spécialement de l'article 135, § 2. L'article 135, § 2 de la N.L.C., combiné avec l'article 119 de la même loi, permet au conseil communal d'adopter des règlements de police, autrement appelés ordonnances de police, soit des normes générales et abstraites visant un nombre indéterminé de personnes ou de situations ; combiné avec l'article 133, al. 2, il permet au bourgmestre d'adopter des arrêtés de police, soit des actes administratifs unilatéraux de portée individuelle. Dans les deux cas, les mesures prises sur ces fondements législatifs ne pourront que tendre à la sauvegarde de l'ordre public et l'atteinte portée aux droits et libertés des individus devra être proportionnée aux troubles que la mesure entend éviter ou faire cesser<sup>618</sup>. La notion d'ordre public revêt donc ici une importance particulière en ce qu'elle constitue la finalité que doivent poursuivre toutes mesures de police administrative générale.

<sup>617</sup> Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 240.

<sup>618</sup> Voy. pour un exposé L. VANSNICK, « L'exercice des pouvoirs du bourgmestre en cas d'atteinte à l'ordre public de voirie », note sous C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 8 juillet 2011, *s.p.r.l. Carrières Van Reeth-Hoefkens*, n° 214.527, *Rev. dr. com.*, 2012/1, p. 18 à 27.

Elle balise aussi nombre de polices administratives spéciales<sup>619</sup>. Le Code consulaire, par exemple, prévoit la possibilité de refuser la délivrance d'un passeport, de le retirer ou de l'invalider si la personne dont question « fait l'objet de mesures prévues par la loi qui limitent la liberté de circulation en vue de la protection de la sécurité nationale ou publique, du maintien de l'ordre public, de la prévention d'infractions pénales, de la protection de la santé ou de la morale ou de la protection des droits et libertés d'autrui » ou suite « à l'avis motivé d'une autorité compétente à cet effet si le demandeur présente manifestement un risque substantiel pour le maintien de l'ordre public ou la protection de la sécurité nationale ou publique » (nous soulignons)<sup>620</sup>. La loi sur les armes, quant à elle, précise que le gouverneur compétent pour la résidence de l'intéressé peut limiter, suspendre ou retirer l'autorisation de détention d'une arme à feu « s'il apparaît que la détention de l'arme peut porter atteinte à l'ordre public ou que le motif légitime invoqué pour obtenir l'autorisation n'existe plus » (nous soulignons)<sup>621</sup>. La loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, pour finir, permet au ministre ou à son délégué de délivrer un ordre de quitter le territoire à l'étranger qui, par son comportement, « est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale »<sup>622</sup>.

Enfin, la notion d'ordre public conditionne l'application d'actes exécutoires de police administrative<sup>623</sup>. Ainsi, selon l'article 26 de la loi sur la fonction de police, les fonctionnaires de police peuvent toujours pénétrer dans les lieux accessibles au public ainsi que dans les biens immeubles abandonnés notamment afin de veiller au maintien de l'ordre public. Ils peuvent, moyennant le respect d'autres conditions, procéder à des

<sup>619</sup> En effet, les polices administratives spéciales s'entendent de polices qui « soit [poursuivent] un objectif étranger à l'ordre public (matériel), comme l'esthétique, soit [poursuivent] qu'une des composantes de cet ordre public (la police des spectacles), soit encore, parce que, bien que poursuivant un objectif recouvrant l'ordre public matériel, elle ne régit, comme la police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, que certaines activités ou est organisée par une législation particulière ». Voy. P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 457 et 458.

<sup>620</sup> Voy. les articles 62, 65, al. 2 et 65/1 du Code consulaire.

<sup>621</sup> Voy. not. l'art. 11, § 1<sup>er</sup>, al. 2 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, *M.B.*, 9 juin 2006. Voy. aussi l'arrêt C.E. (15<sup>e</sup> ch.), 30 mai 2018, *De Pesse-mier*, n° 241.671 : « que cette loi, comme toute loi de police administrative, habilite les autorités compétentes à prendre des mesures préventives tendant à éviter des troubles à l'ordre public avant qu'ils ne surviennent ; qu'il n'est pas requis qu'une condamnation ait été prononcée par une juridiction pour que des autorisations de détention d'armes à feu soient retirées ou refusées ; que l'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation et peut prendre en considération toute situation potentiellement dangereuse et tout risque, même faible, pour la sécurité publique ».

<sup>622</sup> Art. 7, al. 1, 3<sup>e</sup> de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980 (ci-après loi étrangers). Voy. *infra* p. 195.

<sup>623</sup> Voy. la définition donnée à l'article 3, 1<sup>o</sup> de la loi sur la fonction de police.

contrôles d'identité<sup>624</sup>, à des fouilles de personnes, de véhicules ou de bâtiments<sup>625</sup> et arrêter administrativement une personne « *qui perturbe effectivement la tranquillité publique* »<sup>626</sup>.

Ces exemples démontrent la place importante qu'occupe l'ordre public au sein de la police administrative, en nous obligeant, par la même occasion, à en sonder le contenu. Celui-ci est connu : en droit administratif belge, l'ordre public est tout d'abord matériel. Une mesure de police ne pourrait avoir pour objectif de faire cesser un trouble à un ordre public moral que dans l'hypothèse où ce trouble s'extériorise pour dégénérer ou risque de dégénérer en trouble à l'ordre public matériel<sup>627</sup>. L'ordre public, ensuite, revêt trois composantes : la tranquillité, la sûreté et la salubrité. Celle nous intéressant le plus – à savoir la sûreté ou sécurité publique – a été définie comme suit au cours des travaux préparatoires de la loi sur la fonction de police : « *la sécurité publique vise l'absence de situations dangereuses pour les personnes et les biens et comprend la prévention de la criminalité et l'assistance aux personnes en danger* »<sup>628</sup>.

Peut-on, dès lors, mobiliser les mesures susmentionnées et conditionnées au maintien de l'ordre public pour s'attaquer directement à la radicalisation ? Trois cas de figure peuvent être distingués. Soit le processus de radicalisation est compris dans son sens le plus restreint, c'est-à-dire appréhendé par l'intermédiaire de la commission potentielle d'une infraction terroriste<sup>629</sup>. Les autorités pourront aisément justifier le recours aux mesures de police administrative décrites *supra* étant donné que la sécurité publique, composante de l'ordre public, intègre la prévention des infractions, à tout le moins lorsque ces infractions impliquent l'existence « *d'une atteinte effective et matériellement constatée portée à l'intérêt juridique protégé* »<sup>630</sup>. La situation est plus délicate en présence d'une radicalisation comportementale ou violente se traduisant autrement que par l'accomplissement d'une infraction terroriste. Ainsi, les actes posés ou les discours prononcés peuvent ne pas être constitutifs d'un trouble à l'ordre public matériel et consister simplement en un désordre moral. Dans ce cas, l'accès à la police administra-

<sup>624</sup> Art. 34 de la loi sur la fonction de police.

<sup>625</sup> Respectivement arts. 28, 29 et 27 de la loi sur la fonction de police.

<sup>626</sup> Arts. 31 à 33septies de la loi sur la fonction de police.

<sup>627</sup> P. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *Éléments de droit administratif*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2013, p. 160. Une autre hypothèse serait l'existence d'une police administrative spéciale visant à prévenir spécifiquement un désordre moral.

<sup>628</sup> Projet de loi sur la fonction de police, Exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 1990-1991, n° 1637/1, p. 5. Voy pour un cas d'application : C.E. (15<sup>e</sup> ch.), 4 mai 2014, *Lagbmich*, n° 227.249.

<sup>629</sup> Art. 3, 15° de la loi organique des services de renseignement et de sécurité. Voy. *supra* p. 174.

<sup>630</sup> F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge. Tome II : L'infraction pénale*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 78 qui renvoie à P.-L. BODSON, *Manuel de droit pénal*, Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1986, p. 127 à 129.

tive sera fermé à moins que le désordre moral n'entraîne un désordre matériel<sup>631</sup>. Quant à la radicalisation purement idéologique, les pouvoirs publics ne pourront la restreindre d'aucune façon, la liberté de pensée, de conscience et de religion envisagée sous son aspect interne jouissant d'une protection absolue<sup>632</sup>.

Néanmoins, la notion d'ordre public semble se dilater sous l'effet du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne notamment. La matière du droit des étrangers, par exemple, est criblée de références à l'ordre public<sup>633</sup> : le refus du statut de résident de longue durée<sup>634</sup> et la fin de séjour de plus de trois mois d'un ressortissant de pays tiers<sup>635</sup> pour des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale, l'injonction envers un étranger ayant porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale de quitter des lieux déterminés, d'en demeurer éloigné ou de résider en un lieu déterminé<sup>636</sup>, la prolongation de la détention d'un étranger afin de sauvegarder l'ordre public ou la sécurité nationale<sup>637</sup>, le refus d'entrée et de séjour pour des citoyens de l'Union européenne ainsi qu'aux membres de leurs familles pour des raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique<sup>638</sup>, etc. Or, le droit des étrangers étant fortement influencé – voire tirant sa source en partie – par le droit

<sup>631</sup> Voy. la jurisprudence Dieudonné qui précise que « *le motif lié au caractère antisémite de l'attitude qu'aurait adoptée le second requérant, n'est pas de ceux que pouvait retenir la partie adverse pour fonder sa décision ; que le collègue des bourgmestre et échevins, en effet, n'a pas reçu pour mission de veiller préventivement à la correction politique ou morale, voire même pénale, des spectacles et moins encore à celle, supposée, des artistes qui en donnent la représentation* » (C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 25 février 2004, *s.r.l. de droit français Bonnie Production*, n° 128.544 ; C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 17 juin 2005, *s.r.l. de droit français Bonnie Production*, n° 146.226). La situation ne semble pas être différente en présence de discours incitant à la haine, à la violence ou la discrimination, malgré leur incrimination en droit belge comme en témoigne l'arrêt C.E. (15<sup>e</sup> ch.), 23 mars 2009, *M'Bala M'Bala*, n° 191.742 : « *qu'à supposer que des propos tombant sous le coup de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie risquent d'être tenus au cours du spectacle interdit par l'arrêté attaqué, ceux-ci ne pourraient justifier que des poursuites répressives, mais non une mesure préventive de police ; qu'en effet, l'article 19 de la Constitution garantit la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés* ».

<sup>632</sup> Voy. O. DE SCHUTTER, « La proportionnalité de l'éloignement d'étrangers pour motifs d'ordre public », *Reu. dr. étr.*, 1997/193, p. 177 à 189 ; F. MOTULSKY, M. BOBRUSHKIN et K. DE HAES, « L'étranger et l'ordre public », *J.T.*, 2014/5, p. 65 à 78. Voy. aussi E. NÉRAUDAU-D'UNIENVILLE, *Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 791 p.

<sup>633</sup> Voy. O. DE SCHUTTER, « La proportionnalité de l'éloignement d'étrangers pour motifs d'ordre public », *Reu. dr. étr.*, 1997/193, p. 177 à 189 ; F. MOTULSKY, M. BOBRUSHKIN et K. DE HAES, « L'étranger et l'ordre public », *J.T.*, 2014/5, p. 65 à 78. Voy. aussi E. NÉRAUDAU-D'UNIENVILLE, *Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 791 p.

<sup>634</sup> Arts. 15bis et 16bis de la loi étrangers.

<sup>635</sup> Arts. 20 à 24 de la loi étrangers.

<sup>636</sup> Art. 26 de la loi étrangers.

<sup>637</sup> Art. 29 de la loi étrangers.

<sup>638</sup> Art. 43 de la loi étrangers.

de l'Union et la jurisprudence de la Cour de justice<sup>639</sup>, la conception de l'ordre public retenue par ces derniers tend à s'imposer même au-delà des domaines réglementés par le droit communautaire<sup>640</sup> et cette conception est loin de se limiter au triptyque traditionnel issu de la police administrative générale. En effet, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice « *la notion d'«ordre public» suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société* » (nous soulignons)<sup>641</sup>.

L'ordre public matériel à la belge pourrait aussi subir l'influence d'autres États européens et singulièrement de la France, notamment en raison de l'origine outre-Quévrain de l'article 135, § 2 de la N.L.C.<sup>642</sup> Le Conseil d'État français a, en effet, étendu par deux arrêts<sup>643</sup> le champ de l'ordre public matériel en matière de police administrative. En 1959, par l'arrêt *Société « Les films Lutétia »*, le Haut juge administratif a considéré que des motifs tenant à la moralité publique pouvaient permettre à un maire d'interdire la représentation d'un film au sein de sa commune lorsque la projection de celui-ci « *est susceptible [...] d'être, à raison du caractère immoral dudit film et de circon-*

<sup>639</sup> Voy. par ex. L. LEBOEUF et S. SAROLÉA, « L'invocation du droit de l'Union européenne devant le Conseil du contentieux des étrangers », *Le droit de l'Union européenne et le juge belge*, N. CARIAT et J. T. NOWAK (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 309 à 340. Voy. aussi L. DUBIN (dir.), *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 390 p. et spécialement la contribution de E. NEFRAMI, « La répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres en matière d'immigration irrégulière », p. 35 à 63 et M. MAES, M.-C. FOLETS et P. DE BRUYCKER (dir.), *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 596 p. et spécialement la partie II « The distribution of external competences between the EU and its Member States ».

<sup>640</sup> Voy. C.C.E., 24 novembre 2017, n° 195.538 : « *en l'absence d'autres critères d'interprétation dégagés par le législateur, le Conseil fait siens ces enseignements de la Cour de Justice s'agissant de la mise en œuvre de la notion d'ordre public dans le cadre de l'application de la loi du 15 décembre 1980, sans qu'il soit nécessaire de déterminer dans chaque occurrence si la disposition en question met en œuvre une norme de droit de l'Union* » (nous soulignons). Voy. aussi C.C.E., 19 avril 2018, n° 202.682.

<sup>641</sup> Voy. la jurisprudence citée dans l'arrêt C.C.E., 24 novembre 2017, n° 195.538. Par exemple : C.J. (gde ch.), arrêt *Secretary of State for the Home Department c. CS*, 13 septembre 2016, C-304/14, pt. 38 ; C.J. (gde ch.), arrêt *Rendón Marín c. Administración del Estado*, 13 septembre 2016, C-165/14, pt. 83.

<sup>642</sup> Voy. l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, M.B., 21 décembre 1789 et le titre XI « Des Juges en matière de Police » du décret des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

<sup>643</sup> A tout le moins, d'autres arrêts sont venus étoffer la jurisprudence administrative ces dernières années concernant, d'une part, l'humoriste Dieudonné (C.E. fr., 9 janvier 2014, ordonnance *Ministre de l'Intérieur c. Société Les productions de la Plume*, n° 374.508 et P. DE FONTBRESSIN, « A propos de l'affaire Dieudonné : le principe du respect de la dignité humaine, ciment de l'ordre public européen », *Rev. trim. dr. h.*, 2014/98, p. 515 à 524) et, d'autre part, le port du burkini (C.E. fr., 26 août 2016, ordonnance *Ligue des droits de l'homme et autres c. l'islamophobie en France*, n° 402.777 et S. WAITIER, « Le Conseil d'État français suspend l'interdiction du port du « burkini » », *Rev. trim. dr. h.*, 2017/110, p. 407 à 419). Voy. M.-O. PEYROUX-SISSOKO, *L'ordre public immatériel en droit public français*, Paris, L.G.D.J., 2018, p. 89 à 163.

stances locales, préjudiciable à l'ordre public »<sup>644</sup>. En 1995, par l'arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge*, il a estimé que « *le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public* » avec pour conséquence que « *l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine* » (nous soulignons)<sup>645</sup>.

### 3.2. Second écueil : le principe de l'indépendance des polices

La rareté des mécanismes de police administrative développés spécifiquement afin de lutter contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme, couplée aux limitations découlant d'une conception matérielle de l'ordre public en Belgique poussent certaines autorités publiques à user de voies détournées pour combattre ce phénomène. L'on rappellera par exemple qu'avant l'adoption de l'article 134septies de la N.L.C., certains bourgmestres ont fermé des établissements sur la base d'autres polices administratives, soit principalement celle de l'urbanisme et celle de lutte contre les incendies<sup>646</sup>. Une telle manière de procéder pourrait rentrer en contradiction avec le principe de l'indépendance des polices qui implique qu'une autorité administrative ne puisse fonder sa décision sur des considérations relevant d'une autre police administrative. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, la commune de Gerpennes avait décidé de fermer la terrasse d'un restaurant et d'apposer des scellés sur les portes d'accès à la terrasse et sur le matériel audio. La décision était basée sur l'article 134quater de la N.L.C.<sup>647</sup> et les motifs avancés consistaient (1.) en la circonstance que l'exploitant du restaurant n'aurait pas respecté l'une des conditions du permis d'urbanisme, étant celle de ne pas affecter des espaces à la création d'un bar de nuit avec musique d'ambiance et (2.) en l'absence du permis d'environnement requis pour l'exploitation de locaux de spectacles ou d'amusement dont la capacité d'accueil est supérieure à cent cinquante personnes et qui sont équipés d'installations d'émission de musique amplifiée électriquement. Le Conseil d'État n'eût d'autres choix que de considérer ce qui suit : « *une intervention fondée sur l'article 134quater ou l'article 135, § 2 de la nouvelle loi communale ne peut trouver de soutien dans des considérations en relation avec une police spéciale, en l'occurrence les polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement ; qu'il en*

<sup>644</sup> C.E. fr., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutétia »*, n° 36.385.

<sup>645</sup> C.E. fr., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136.727. Voy. G. LEBRETON, « Ordre public et dignité de la personne humaine : un problème de frontière », *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, M.-J. Redor (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 353 à 367 et le colloque « Les vingt ans de l'arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge*. À propos de la dignité de la personne humaine » publié dans *R.F.D.A.*, 2015/5 et 2015/6.

<sup>646</sup> Voy. *supra* p. 190.

<sup>647</sup> Permettant au bourgmestre de fermer un établissement lorsque l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant au sein de cet établissement.

résulte que, ce faisant, les actes attaqués commettent une erreur de droit et violent le principe de l'indépendance des polices »<sup>648</sup>.

C'est donc par l'intermédiaire de la motivation comprise au sein de la décision litigieuse, voire du dossier administratif, que le Conseil d'État censurera une mesure qui s'appuierait sur des considérations étrangères à la police administrative dont elle relève. Il procédera de la sorte si les motifs illégaux sont déterminants, « c'est-à-dire suffisants, à eux seuls, pour justifier l'acte administratif »<sup>649</sup> ou si, « en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires [de telle sorte] que l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué »<sup>650</sup>. A contrario, il n'annulera pas l'acte fondé sur « deux ou plusieurs motifs dont l'un serait illégal lorsqu'il apparaît que l'administration aurait pris la même décision si elle n'avait retenu que le ou les motifs légaux »<sup>651</sup>. On considère, dans cette hypothèse, que les motifs illégaux sont surabondants. Le Conseil d'État, dans un arrêt *Pessemier*, a ainsi sauvé une décision de rejet du recours introduit à l'encontre d'une décision refusant notamment au requérant le renouvellement de ses autorisations de détention d'armes à feu en ces termes :

« considérant que les faits relatifs aux relations conflictuelles entre le requérant et ses voisins, et la collecte d'informations au sujet de ceux-ci, sont étrangers à la détention d'armes et ne justifient pas adéquatement la décision attaquée ; que, toutefois, la motivation de celle-ci fait aussi état de la détention de deux armes prohibées, à savoir un "pepper-spray" (lire "pepper spray") et un pistolet électrique développant des décharges de 60.000 volts, et l'usage de la première d'entre elles lors d'une altercation avec son frère ; que ces éléments constituent des motifs pertinents pour retirer au requérant les autorisations de détenir des armes ; que le moyen n'est pas fondé ».<sup>652</sup>

#### 4. CONCLUSION

En droit belge, trois acceptions de la notion de radicalisation peuvent être retenues. Deux de celles-ci reçoivent une consécration explicite dans une disposition normative de la collectivité fédérale. La première est issue de la loi organique des services de renseignement et de sécurité et limite le « processus de radicalisation » à une finalité, à savoir la commission potentielle d'un acte terroriste. La deuxième provient d'une

<sup>648</sup> C.E. (6<sup>e</sup> ch.), 13 août 2014, *s.p.r.l. Bultia Bar & Grill*, n° 228.198.

<sup>649</sup> J. SALMON, E. THIBAUT et J. JAUMOTTE, *Le Conseil d'État de Belgique*, Vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 1045 à 1049. Voy. aussi M. LEROY, *Contentieux administratif*, Limal, Anthémis, 2011, p. 409 et 410.

<sup>650</sup> Par ex. C.E. (15<sup>e</sup> ch.), 30 juin 2015, *Kirer*, n° 231.809.

<sup>651</sup> Par ex. C.E. (13<sup>e</sup> ch.), 21 juin 2018, *Ville de Charleroi*, n° 241.876.

<sup>652</sup> C.E. (15<sup>e</sup> ch.), 30 mai 2018, *De Pessemier*, n° 241.671.

circulaire<sup>653</sup> – dont la force normative est par conséquent bien inférieure à celle d'une norme de valeur législative – et précise ce qu'il faut entendre par « radicalisation violente »<sup>654</sup>. Proche de la définition de la loi organique des services de renseignement et de sécurité, celle reprise dans la circulaire est néanmoins plus large en ce qu'elle souligne qu'il s'agit d'un « processus par lequel un individu ou un groupe est influencé de sorte que l'individu ou le groupe en question soit mentalement prêt à commettre des actes extrémistes, ces actes allant jusqu'à être violents ou même terroristes », permettant d'englober d'autres types de comportements que la commission d'une infraction terroriste et notamment les discours de haine, d'incitation à la violence ou à la discrimination. Enfin, la troisième que l'on peut qualifier de radicalisation idéologique peut être déduite de l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui protège de manière absolue le for intérieur, c'est-à-dire la liberté interne de pensée, de conscience et de religion.

Quelle politique publique a, dès lors, été développée par la législature 54 de la collectivité fédérale pour faire face à la radicalisation ? Celle-ci a-t-elle privilégié une approche centrée sur la radicalisation conduisant au terrorisme, sur la radicalisation violente ou sur la radicalisation idéologique ? Il convenait de distinguer la phase du traitement de l'information de celle de l'adoption de mesures de police.

Au stade du traitement de l'information tout d'abord, le législateur a renvoyé tantôt à la notion de radicalisation conduisant au terrorisme, tantôt à la radicalisation violente. Pour la première, l'on citera la loi caméras et la possibilité qu'on désormais les services de police d'utiliser de manière non visible des caméras de surveillance afin de recueillir des informations de police administrative concernant des personnes radicalisées ; l'on renverra aussi à la loi sur les cellules de sécurité intégrale locales ainsi qu'au Plan R prévoyant la création des taskforces locales ne permettant, en théorie, la surveillance, le suivi et l'accompagnement que de personnes radicalisées pouvant potentiellement commettre un acte terroriste. Pour la seconde, la loi PNR prévoit explicitement en son article 8 que les données des passagers peuvent être traitées aux fins de prévenir la survenance de troubles graves à la sécurité publique dans le cadre de la radicalisation violente. De même, les arrêtés royaux créant deux banques de données communes permettent l'échange d'informations qui ne concernent pas uniquement des personnes pouvant potentiellement commettre une infraction terroriste. Ainsi, aucune infraction terroriste n'existe qui viserait à incriminer les propagandistes de haine tels qu'ils sont définis par l'article 6 de l'arrêté royal du 23 avril 2018.

<sup>653</sup> Circulaire ministérielle GPI 78 du 31 janvier 2014 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police.

<sup>654</sup> Aussi appelée radicalisation comportementale par certains auteurs de doctrine, principalement en France.

Au stade de l'adoption de mesures de police ensuite, le législateur a toujours pris le soin de conditionner la prise de mesures de police à la preuve, par exemple, d'une menace sérieuse ou d'indices sérieux de faits constitutifs d'une infraction terroriste. C'est le cas notamment d'une des hypothèses de refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation de cartes d'identité prévue par la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, mais aussi de l'article 134septies de la N.L.C. permettant au bourgmestre de fermer un établissement en pareilles circonstances.

On le voit, le développement d'une politique publique spécifique de prévention et de répression administratives de la radicalisation reste à l'état d'ébauche. En effet, la plupart des mesures qui ont été analysées dans cette contribution demeurent conditionnées à la preuve de la commission potentielle d'une infraction terroriste établissant par la même une attache du droit administratif vers le droit pénal. Cette manière de procéder peut s'expliquer par deux facteurs. Le premier a trait au système constitutionnel belge et au principe de la séparation des pouvoirs qui est née « *d'un sentiment de méfiance à l'égard des pratiques administratives des régimes antérieurs* »<sup>655</sup> ; le second à une atteinte aux droits et libertés fondamentaux – et principalement la liberté d'expression et d'opinion et la liberté de pensée, de conscience et de religion – qui pourrait être disproportionnée si la notion de radicalisation était libérée des conditions ayant trait à la commission potentielle d'une infraction terroriste.

Ce constat démontre la nécessité de pouvoir mobiliser des mesures administratives dites de droit commun, c'est-à-dire, qui n'ont pas été adoptées spécifiquement dans le cadre de la lutte contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme. Néanmoins, le parcours semble semé d'embûches à cet égard et parmi celles-ci deux en particulier paraissent difficilement surmontables. Premièrement, la conception matérielle de l'ordre public – notion qui commande nombre de mesures de police – et principalement la sécurité publique, permet certes de justifier dans une certaine mesure l'utilisation de ces actes de police pour appréhender la radicalisation conduisant au terrorisme. Elle ne permettra en tout cas pas en l'absence d'un réel risque de trouble à l'ordre public matériel d'appréhender la radicalisation comportementale ou idéologique. Deuxièmement, le principe de l'indépendance des polices interdit, en principe, à toute autorité de se baser sur des motifs étrangers à ceux relevant de la police qu'elle entend mobiliser ce qui interdit par exemple à une autorité de procéder à la fermeture d'un lieu de culte en raison de la présence d'extrémistes sur la base de la police de l'urbanisme. Si le législateur souhaite poursuivre dans cette voie, des aménagements législatifs seront nécessaires à l'image de l'introduction de l'article 134septies au sein de la Nouvelle loi communale.

<sup>655</sup> Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 240.