

L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme

François XAVIER¹

Assistant-doctorant à l'Université de Namur

Membre du Centre de recherche Vulnérabilités et Sociétés

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Les cellules de sécurité intégrale locales	6
1.1. La finalité et les missions des CSIL	7
1.2. La composition et la structure des CSIL	9
1.3. Les mécanismes de partage de l'information au sein des CSIL	11
1.4. Synthèse quant à la position du bourgmestre au sein de la CSIL	15
2. Les nouvelles compétences du bourgmestre en matière de maintien de l'ordre, spécialement l'article 134septies de la N.L.C.	16
2.1. Le champ d'application	16
2.2. Les conditions de procédure	18
Conclusion	20

Introduction

1. Le bourgmestre occupe une place particulière dans l'architecture de la sécurité². Il dispose de plusieurs casquettes lui permettant, s'il le souhaite, de mettre en place une véritable politique de sécurité sur le territoire de la commune où il exerce ses attributions.

2. Ainsi, le bourgmestre est d'abord une **autorité de police administrative**. L'autorité de police est définie par la loi sur la fonction de police comme « l'autorité désignée par ou en vertu de la loi pour prendre des mesures de police juridiques, et pour exécuter des mesures de police ou les faire exécuter par les services de police »³. À ce titre, le bourgmestre peut adopter tantôt des arrêtés de police, tantôt des

ordonnances de police en vue d'éviter qu'un trouble à l'ordre public ne survienne, voire en cas de trouble avéré à l'ordre public, de le faire cesser⁴.

Les arrêtés de police sont des actes administratifs unilatéraux qui revêtent une portée individuelle en ce qu'ils ne s'appliquent qu'à une situation particulière, à une personne ou à un groupe de personnes nominativement désignées et qu'ils épuisent leurs effets par leur application. Le bourgmestre dispose de la compétence de principe pour l'adoption de ces arrêtés sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale (ci-après « N.L.C. »).

Les ordonnances de police sont des actes administratifs unilatéraux de portée réglementaire, soit des normes générales et abstraites, qui visent de manière impersonnelle un nombre indéterminé de personnes ou de situations de sorte qu'elles n'épuisent pas leurs effets par leur application. Le bourgmestre ne dispose que d'une compétence exceptionnelle dans l'adoption de ces ordonnances sur la base de l'article 134 de la N.L.C. uniquement « en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus » (1), « lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants » (2), « à charge d'en donner sur-le-champ communication au conseil » (3) afin qu'elles soient confirmées par le conseil « à sa plus prochaine et réunion » (4), et « en y joignant les motifs pour lesquels il a cru devoir se dispenser de recourir au conseil » (5).

1. La recherche est arrêtée au 20 janvier 2021. L'auteur tient à adresser ses plus sincères remerciements à Marc NIHOUL pour sa relecture attentive de la présente contribution.

2. La locution « architecture de la sécurité » est reprise de l'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.*, Chambre, 2016-2017, n° 1752/8.

3. Voir l'article 3, 2°, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992.

4. Pour un rappel, voir P. GOFFAUX, « Variations sur le pouvoir de police du bourgmestre et son contrôle par le Conseil d'État », note sous C.E., n° 227.249 du 4 mai 2014, *Laghmich, A.P.T.*, 2015/1, p. 108-115 ; L. VANSNICK, « L'exercice des pouvoirs du bourgmestre en cas d'atteinte à l'ordre public de voirie », note sous C.E., n° 214.527 du 8 juillet 2011, *S.P.R.L. Carrières Van Reeth-Hoefkens, Rev. dr. commun.*, 2012/1, p. 18-27 ; S. VAN GARSSE, « De administratieve politiebevoegheid van de burgemeester », *T.B.P.*, 2001/3, p. 141-147 ; J.-M. MARX, *Les pouvoirs de police du bourgmestre*, Bruxelles, Larcier, 1934, 96 p. Sur les compétences du bourgmestre en général : J. DUJARDIN et W. SOMERS (dir.), *Burgemeester : Bevoegdheden*, Bruges, die Keure, 2013, 225 p. ; G. CUSTERS et M. HERBIET, *Vade-mecum de la fonction de bourgmestre*, Bruxelles, La Chartre, 2011.



D'autres dispositions tantôt encadrent, tantôt étendent les pouvoirs de police du bourgmestre⁵. Sans être exhaustif, nous citerons les articles 134^{ter}⁶, 134^{quater}⁷ et 134^{sexies}⁸ de la N.L.C. qui viennent soumettre à des conditions de forme et de procédure particulières des compétences dont le bourgmestre disposait déjà implicitement sous l'empire des dispositions générales susmentionnées. Nous citerons aussi les articles 134^{quinquies} de la N.L.C.⁹ et 9^{bis} de la loi sur le trafic de stupéfiants¹⁰ qui étendent la compétence du bourgmestre en lui permettant de fermer des établissements dans lesquels il existerait des indices sérieux respectivement de faits de traite ou de trafic des êtres humains ou d'activités illégales concernant la vente, la livraison ou la facilitation de la consommation de stupéfiants.

3. Le bourgmestre est ensuite officier de police administrative¹¹. À ce titre, il peut notamment ordonner l'évacuation de bâtiments ou de zones en cas de danger grave et imminent de calamités, de catastrophes ou de sinistres, ou lorsque la vie ou l'intégrité physique de personnes sont gravement menacées¹² ; il peut ordonner un contrôle d'identité¹³ ou une fouille de sécurité¹⁴ sur une personne qui participe à des rassemblements publics qui présentent une menace réelle pour l'ordre public ou qui accède à des lieux où

l'ordre public est menacé ; il peut faire procéder à une saisie administrative d'un objet ou d'un animal qui présenterait un danger pour la vie ou l'intégrité physique des personnes ou la sécurité des biens dans les lieux qui lui sont légalement accessibles¹⁵ ; il exerce des compétences particulières lors d'arrestations administratives¹⁶. Comme le précisent Gil Bourdoux et Christian De Valkeneer, il exercera ces compétences de manière exceptionnelle étant donné que « [ses] possibilités d'intervention en tant qu'autorité de police sont, en effet, plus que suffisantes pour résoudre la plupart des problèmes auxquels [il est] confronté dans le cadre du maintien de l'ordre »¹⁷.

4. Le bourgmestre est enfin « l'autorité finale fonctionnelle »¹⁸ de la police locale sur le territoire de sa commune lorsque ladite police exerce des missions de police administrative. À ce titre, il peut lui donner des ordres, des instructions et des directives nécessaires à cet effet¹⁹.

5. Les différentes compétences que l'on vient d'énumérer montrent que le bourgmestre a un rôle central dans l'édification d'une politique de sécurité au niveau local. Ce rôle se concrétise principalement de deux manières.

5. Nous laissons de côté les nombreuses compétences qu'il peut avoir sur base des législations de police spéciale que sont le tourisme, les funérailles et sépultures, la santé, l'action sociale, le bien-être animal ou encore l'environnement.
6. Qui permet au bourgmestre de fermer provisoirement un établissement ou de suspendre temporairement une autorisation « lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées ».
7. Qui permet au bourgmestre de fermer un établissement accessible au public lorsque l'ordre public autour de cet établissement est troublé par des comportements survenant dans cet établissement. Voir S. BRABANTS, « De bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting van een inrichting krachtens artikel 134^{quater} Nieuwe Gemeentewet », note sous C.E., n° 191.834 du 25 mars 2009, *S.A. Triomphe, T. gem.*, 2010/1, p. 67 à 71 ; C. VAN SUMERE, « De artikelen 134^{ter} en 134^{quater} van de Nieuwe Gemeentewet : het zwaar geschut van het 'gewapend bestuur' ? Een analyse van de rechtspraak met betrekking tot artikel 134^{quater} van de Nieuwe Gemeentewet », *Vigiles*, 2010/1, p. 24-33 ; P. BOUVIER, « Le bourgmestre et la fermeture d'un établissement », *Les sanctions administratives*, R. ANDERSEN, D. DÉOM et D. RENDERS (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 339-351 ; P. GOFFAUX avec la coll. de F. GOSSELIN, « L'article 134^{quater} de la Nouvelle loi communale », *Les sanctions administratives*, R. ANDERSEN, D. DÉOM et D. RENDERS (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 353-364.
8. Qui permet au bourgmestre de prononcer une interdiction temporaire de lieu à l'égard de l'auteur de comportements qui troublent l'ordre public. Voir M. NIHOUL, « Réflexions autour de la nature préventive ou pénale de l'interdiction temporaire de lieu en matière administrative », *Liber amicorum Rusen Ergeç*, I. RIASSETTO (dir.), Luxembourg, Pasicrisie luxembourgeoise, 2017, p. 239-256 ; R. ANDERSEN, « La nature de l'interdiction temporaire de lieu : sanction administrative ou mesure de police administrative ? », note sous C.C., n° 44/2015 du 23 avril 2015, *Rev. dr. pén. crim.*, 2016/1, p. 60-71 ; A. VASSART et M. NIHOUL, « Réflexions autour de l'interdiction temporaire de lieu en matière administrative : nature préventive ou pénale, contours et exécution », *C.D.P.K.*, 2016/3, p. 368-390 ; P. DE HERT et T. DE SCHEPPER, « De nieuwe bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een tijdelijk plaatsverbod. Artikel 134^{sexies} Nieuwe Gemeentewet ingevoerd door De Wet van 24 juni 2013 : context, samenspel en eerste rechtspraak », *C.D.P.K.*, 2016/2, p. 189-217 ; L. TODTS, « Het gemeentelijk plaatsverbod : een eerste verkenning en toetsing aan het fundamentele recht op persoonlijke bewegingsvrijheid », *T.B.P.*, 2015/8, p. 432-448.
9. Qui permet au bourgmestre de fermer un établissement lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans cet établissement des faits de traite ou de trafic des êtres humains. Voir D. VAN DAELE et S. BOLLENS, *De bestuurlijke aanpak van mensenhandel in België en Nederland : Rechtsvergelijkend onderzoek naar de informatiepositie van het lokaal bestuur*, Anvers, Intersentia, 2019, 241 p. ; G. GEUDENS, « Enkele kanttekeningen bij de bepaling van de duur van de sluitingsmaatregel ex artikel 134^{quinquies} Nieuwe Gemeentewet », note sous C.E., n° 237.025 du 12 janvier 2017, *Anaba, T. gem.*, 2018/2, p. 161-167 ; G. GEUDENS, « Enkele kanttekeningen bij de fragmentering van het gewapend bestuursrecht », note sous C.E., n° 231.621 du 16 juin 2015, *Memetoglu, T. gem.*, 2017/1, p. 42-46 ; P. PIETERS, « De sluiting van een inrichting door de burgemeester wegens mensenhandel of mensensmokkel : slordige wetgeving of versterkt bestuur ? », *Vigiles*, 2014/4-5, p. 245-251 ; D. VAN DAELE, « De gemeentelijke aanpak van mensenhandel en mensensmokkel : een analyse van het nieuwe artikel 134^{quinquies} van de Nieuwe Gemeentewet », *N.C.*, 2013/4, p. 286-298 ; G. GEUDENS, « Burgemeester mag inrichtingen sluiten op grond van mensenhandel en -smokkel », *Juristenkrant*, 2011/240, p. 6.
10. Qui permet au bourgmestre de fermer un lieu privé mais accessible au public lorsqu'il existe des indices sérieux « selon lesquels des activités illégales compromettant la sécurité et la tranquillité publiques et qui concernent la vente, la livraison ou la facilitation de la consommation de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques ou de substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes se passent à plusieurs reprises dans ce lieu [...] ». Voir G. GEUDENS, « Artikel 9^{bis} Drugswet : een situering, analyse en evaluatie aan de hand van de rechtspraak », *T. gem.*, 2017/1, p. 6-22 et *T. straf.*, 2017/3, p. 165-181 ; M. BOES, « Sluiting van inrichtingen op grond van artikel 9^{bis} Drugswet : wat moet de burgemeester motiveren en hoe moet hij de betrokkenen horen ? », *Vigiles*, 2009/5, p. 229-231 ; J. NOVAK, « Artikel 9^{bis} Drugswet : een roesmiddel voor de burgemeester », note sous C.E., n° 187.355 du 24 octobre 2008, *T. gem.*, 2009/4, p. 247-254.
11. Art. 4 de la loi sur la fonction de police.
12. Art. 27 de la loi sur la fonction de police.
13. Art. 34 de la loi sur la fonction de police.
14. Art. 28 de la loi sur la fonction de police.
15. Art. 30 de la loi sur la fonction de police.
16. Voir les art. 33 et 33^{quater} de la loi sur la fonction de police.
17. G.L. BOURDOUX et C. DE VALKENEER, *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Larcier, 1993, p. 30.
18. Proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, développements, *Doc.*, Chambre, 1997-1998, n° 1676/1, p. 29.
19. Art. 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999 (ci-après « L.P.I. »).



Premièrement, en siégeant au conseil zonal de sécurité²⁰, il participe à l'élaboration du plan zonal de sécurité²¹. Ce plan contient les directives en matière de politique policière au niveau local. Il doit être élaboré en tenant compte du plan national de sécurité (P.N.S.), ce dernier visant à assurer « une approche globale et intégrée de sécurité et [une] cohérence de l'action des services de police »²² sur tout le territoire du Royaume. Le dernier P.N.S. a été adopté en 2016 et court, en principe, jusqu'en 2019²³. Il se focalisait sur sept thèmes transversaux et dix phénomènes de sécurité, dont la lutte contre le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme.

Deuxièmement, le bourgmestre est encouragé à mettre en place un plan local de sécurité intégrale sur le territoire de sa commune²⁴. L'objectif de ce plan consiste à dépasser une vision purement policière et judiciaire des phénomènes d'insécurité en développant une nouvelle approche de la sécurité qui soit plus large, plus englobante, dite « intégrale »²⁵. Il s'agit d'accorder une attention permanente à chaque stade de la chaîne de sécurité, à savoir la prévention, la répression et le suivi. Pour ce faire, il convient de mettre en place une concertation entre tous les acteurs étant impliqués dans la recherche de solutions aux problèmes de sécurité, à savoir certes les autorités déjà présentes au sein du conseil zonal de sécurité (autorités judiciaires et services de police), mais aussi certains services de l'administration communale (l'urbanisme, la jeunesse, l'enseignement, les services sociaux, etc.) et leurs responsables politiques (échevins de l'urbanisme, de la jeunesse, de l'enseignement, des affaires sociales, etc.), les gardiens de la paix, les travailleurs de rue, les différents organismes publics ou privés ayant un impact sur la sécurité (services de médiation, d'accompagnement de mineurs d'âge) voire même la population (par l'intermédiaire, par exemple, des coordinateurs des partenariats locaux de prévention (P.L.P.)²⁶ ²⁷. Ce plan local de sécurité intégrale devra tenir compte des priorités telles qu'elles ont été fixées

dans la note-cadre de sécurité intégrale, qui constitue « le document de base de la politique de sécurité belge » et qui conditionne le contenu de tous les autres plans en lien avec la sécurité²⁸. La dernière note-cadre de sécurité intégrale 2016-2019 définissait cinq défis transversaux et dix thèmes de sécurité parmi lesquels l'on retrouve à nouveau la lutte contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme.

6. Ce n'est pas un hasard si les thèmes de la **radicalisation, de l'extrémisme violent et du terrorisme** occupent la première place des « clusters de phénomènes de sécurité » au sein du plan national de sécurité 2016-2019 et de la note-cadre de sécurité intégrale 2016-2019. Le processus d'adoption du plan et de la note s'est en effet déroulé pendant la période d'attentats survenus en France et en Belgique mettant la lutte contre la radicalisation et le terrorisme au centre des préoccupations politiques²⁹. Cela s'est aussi traduit en Belgique par la mise en place d'une commission d'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 » (ci-après « commission d'enquête parlementaire 'attentats' »). Nombreuses ont été les modifications législatives qui furent adoptées à la suite de ces événements. Certaines de ces modifications concernent directement la position d'information ou les attributions du bourgmestre. Ce sont certaines de ces modifications que nous souhaiterions analyser dans les pages qui vont suivre. Dans un premier temps, nous nous pencherons sur l'obligation pour le bourgmestre de créer sur le territoire de sa commune une cellule de sécurité intégrale locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (1.). Cette obligation, recommandée par la Commission d'enquête parlementaire « attentats »³⁰, permettrait d'optimiser l'échange d'informations entre d'une part, les autorités judiciaires et les services de police et, d'autre part, les autorités administratives et donc

20. Le conseil zonal de sécurité est composé à tout le moins du ou des bourgmestres de la zone de police, du procureur du Roi, du chef de corps de la police locale et du directeur coordonnateur administratif de la police fédérale (art. 35 L.P.I.). L'on y ajoute, à titre d'expert, le directeur de la direction judiciaire déconcentrée de la police fédérale (voir la circulaire ZPZ 20 du 1^{er} août 2001 : Transition d'une concertation pentagonale locale et d'une charte de sécurité vers un conseil zonal de sécurité et un plan zonal de sécurité, *M.B.*, 7 septembre 2001).
21. Art. 35 à 37 L.P.I. La soumission pour approbation des nouveaux plans zonaux de sécurité 2020-2025 devait se faire pour le 31 octobre 2020. Voir la circulaire interministérielle PLP 58 du 11 avril 2019 relative à la procédure de dépôt des plans zonaux de sécurité 2020-2025 et de leur approbation par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, *M.B.*, 26 avril 2019.
22. Art. 4 L.P.I.
23. Voir le plan national de sécurité 2016-2019, *Aller ensemble à l'essentiel*, disponible sur <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-integree/le-plan-national-de-securite>.
24. Voir la brochure éditée par la Direction générale de Sécurité et de Prévention, *Vers une politique locale de sécurité intégrale*.
25. Sur ce concept, voir J.-P. KOOPMANSCH, « Vers la sécurité intégrale : une façon nouvelle de penser la sécurité », *Rev. dr. pén. crim.*, 1996/5, p. 548 à 556. Voir pour la Région de Bruxelles-Capitale, K. MEERSCHAUT et P. DE HERT, « Een integraal veiligheidsbeleid op gewestelijk niveau. Het Brusselse Gewest naderbij bekeken », *C.D.P.K.*, 2008/3, p. 542-576.
26. Voir la circulaire du 28 février 2019 relative aux Partenariats locaux de prévention, disponible sur le site <https://www.besafe.be/fr>.
27. Sur tout ceci, voir la brochure éditée par la Direction générale de Sécurité et de Prévention, *Vers une politique locale de sécurité intégrale*.
28. En ce compris dès lors le plan national de sécurité et les plans zonaux de sécurité. L'existence juridique de la note-cadre de sécurité intégrale a été reconnue par la sixième réforme de l'État qui a inséré un article 11 bis dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980 (ci-après « L.S.R.I. ») qui dispose en son alinéa deux que « dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les gouvernements de communauté et de région, chacun en ce qui le concerne, participent à l'élaboration des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite, ainsi qu'à celle de la note-cadre Sécurité intégrale et du Plan national de Sécurité ». Un accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions du 7 janvier 2014 relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité, *M.B.*, 17 juin 2014 dont l'adoption était obligatoire en vertu de l'article 92bis, § 4 *adecies*, de la L.S.R.I. précise les modalités de cette collaboration.
29. Soit pour la note-cadre de sécurité intégrale de janvier 2015 à juin 2016.
30. *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 1752/8, p. 165, 425, 426 et 461.



d'améliorer la position d'information du bourgmestre dans les matières liées à la radicalisation, à l'extrémisme violent et au terrorisme. Sur la base des informations qui pourront lui être transmises par l'intermédiaire de cette cellule locale de sécurité intégrale, le bourgmestre pourra, dans un second temps, utiliser ses nouvelles compétences en matière de maintien de l'ordre et principalement user de l'article 134septies de la N.L.C. (2.).

Cette contribution n'entend en revanche pas analyser le nouveau régime de la planification d'urgence au niveau local³¹ malgré le fait que l'actualisation était, elle aussi, recommandée par la commission d'enquête parlementaire « attentats »³². La raison en est qu'en présence d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste, les autorités activeront plus rapidement la phase fédérale dans laquelle les bourgmestres ne jouent qu'un rôle secondaire^{33 34}.

1. Les cellules de sécurité intégrale locales

7. Les cellules de sécurité intégrale locales (CSIL ou CSIL R) sont des plateformes 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 Terrorist Fighters* (F.T.F.)³⁵. Leur objectif principal à l'époque était « de faciliter les échanges d'informations et d'intensifier la collaboration entre les pouvoirs locaux, les services sociaux et les services de prévention »³⁶ au sujet des *Foreign Terrorist Fighters*. La Commission d'enquête parlementaire « attentats » avait néanmoins relevé plusieurs problèmes relatifs au fonctionnement

des CSIL³⁷. Premièrement, la faculté laissée aux communes de créer une CSIL constituait un frein à leur développement, spécialement en Wallonie où certaines communes n'étaient pas confrontées au phénomène des F.T.F. et ne voyaient donc pas l'utilité de cette nouvelle structure de concertation sur leur territoire³⁸. Deuxièmement, le champ d'application limité de leur mission – à savoir le suivi des F.T.F. – ne semblait plus correspondre aux attentes du terrain, les autorités locales étant confrontées à d'autres profils que des combattants terroristes étrangers. Troisièmement, la coopération avec des services administratifs *supra-locaux* et spécialement les services dépendant des communautés et régions était extrêmement difficile en raison de l'absence d'un protocole d'accord entourant les modalités de cette coopération. Quatrièmement, la délimitation des attributions entre les CSIL et les *Taskforces* locales (T.F.L.) ainsi que la manière dont ces deux organes devaient collaborer n'étaient pas des plus claires et manquaient à tout le moins de précision. Cinquièmement, la soumission de nombreux participants à la CSIL au secret professionnel freinait considérablement l'échange d'informations au sein de la CSIL.

Afin de rencontrer en partie les objections de la Commission d'enquête, la Chambre des représentants adopta le 19 juillet 2018 la loi portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme³⁹ qui fut promulguée le 30 juillet 2018 et qui entra en vigueur le 24 septembre 2018.

Notre propos consistera à analyser quelques questions soulevées par ce dispositif législatif en rapport avec la position que le bourgmestre occupe au sein

31. Voir l'arrêté royal relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, *M.B.*, 27 juin 2019.
32. Voir l'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, rapport intermédiaire et provisoire sur le volet « assistance et secours », *Doc.*, Chambre, 2015-2016, n° 1752/6, p. 26-46.
33. Voir l'arrêté royal du 18 mai 2020 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste, *M.B.*, 4 juin 2020. Voir aussi M. JONNIAUX, « La gestion des événements en période de menace terroriste », *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*, S. BRUNET, C. FALLON, P. OZER, N. SCHIFFINO et A. THIRY (dir.), Bruges, La Charte, 2019, p. 119 à 134, spéc. p. 132.
34. Sur la planification d'urgence, l'on consultera : S. BRUNET, C. FALLON, P. OZER, N. SCHIFFINO, A. THIRY (dir.), *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*, Bruges, La Charte, 2019, 324 p. ; B. BRUELEMANS, B. BRUGGHEMANS et L. VAN MECHELEN, *Help ! Een crisis : een praktisch model voor een professioneel crisisbeheersingsproces*, Bruges, La Charte, 2015, 130 p. ; B. BRUGGHEMANS, M. DE LANGHE, M. DEDIER, F. MAERTENS, K. MILIS, B. VAN DE WALLE, R. VANDENBUSSCHE et D. VERCAMMEN, *Crisis bij de hulpdiensten : op naar een slagkrachtige crisisorganisatie*, Bruges, La Charte, 2015, 138 p. ; X., « Noodhulp en -planning : op zoek naar oplossingen voor enkele spanningsvelden bij het beheer van noodsituaties », *Orde van de dag*, 2013/63, p. 1 à 77 ; S. BRUNET, C. FALLON, P. OZER, N. SCHIFFINO, A. THIRY (dir.), *Articuler risques, planification d'urgence et gestion de crise*, Bruxelles, De Boeck, 2012, 136 p. ; A. DEPRET, « Logement, mobilité, planification d'urgence... », *Mouv. comm.*, 2012/6-7, p. 32 à 34 ; A. DEPRET, « Gestion de crise et planification d'urgence : rôles et responsabilités du bourgmestre », *Mouv. comm.*, 2012/6-7, p. 39 ; A. DEPRET, « Gestion de crise et planification d'urgence : le rôle-clé des autorités locales », *Mouv. comm.*, 2010, p. 28 à 29 ; L. LAVRYSEN, « Les aspects juridiques de la planification d'urgence », *Mouv. comm.*, 1992, p. 507 à 517.
35. 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. Voir 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.
36. *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 1752/8, p. 448.
37. *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 1752/8, p. 166 à 171.
38. Voir le projet du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017, rapport, *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2109/30, p. 82 à 84 ; la réponse donnée le 21 avril 2017 à la question de K. Degroote, *Q.R.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-115, p. 118 et 119 ; la réponse donnée le 11 juillet 2017 à la question de R. Terwingen, *Q.R.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-125, p. 136-138.
39. *M.B.*, 14 septembre 2018 (ci-après « loi portant création de CSIL »).



de ce nouvel organe de concertation⁴⁰. Pour ce faire, nous nous pencherons, dans un premier temps, sur la finalité et les missions des CSIL (1.1.). Dans un deuxième temps, nous analyserons la composition et la structure des CSIL (1.2.). Dans un troisième et dernier temps, nous nous arrêterons sur les mécanismes qui permettent un partage de l'information au sein des CSIL, à savoir la qualification de la CSIL comme structure de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal et la possibilité pour le chef de corps de la police locale de soumettre aux membres de la CSIL certaines données portant sur des *Terrorist fighters* ou des propagandistes de haine (1.3.).

1.1. La finalité et les missions des CSIL

8. En raison de ses compétences particulières en matière de maintien de l'ordre et de sa responsabilité dans la mise en place d'une politique locale de sécurité intégrale⁴¹, il revient au **bourgmestre** de créer une cellule de sécurité intégrale locale sur le territoire de sa commune. Contrairement à ce qui prévalait auparavant, il ne s'agit plus d'une simple faculté, mais bien d'une véritable obligation dans le chef du bourgmestre. Certes, aucune sanction n'est prévue au cas où le bourgmestre ne se conformerait pas à cette obligation. Cependant, comme il a été souligné par le ministre de l'Intérieur, « aucun bourgmestre ne souhaiterait qu'on lui reproche de ne pas avoir créé de CSIL R après la survenance d'un attentat »⁴². Au premier septembre 2020, l'on dénombrait 272 CSIL recouvrant le territoire de 423 communes alors que 84 communes n'en disposaient toujours pas⁴³.

Le nombre réduit de CSIL par rapport à celui des communes couvertes par ce dispositif s'explique par le fait que certains bourgmestres ont décidé de s'associer pour créer une CSIL commune pour le territoire des communes pour lesquelles ils sont compétents.

Cette possibilité est expressément prévue par l'article 2, alinéa 2, de la loi portant création de CSIL. Cette association se fera vraisemblablement entre les communes composant une même zone de police. Il ne s'agit cependant là nullement d'une obligation, une commune pouvant décider de coopérer avec une commune relevant d'une autre zone de police ou pouvant considérer qu'il est préférable qu'elle dispose d'une CSIL propre à sa commune⁴⁴. Étant donné l'absence d'indication dans la législation quant à la taille idéale d'une CSIL, il revient au bourgmestre d'évaluer l'opportunité d'une association en fonction des spécificités propres de sa commune. Il ne peut en revanche réduire une potentielle construction supralocale « à de simples considérations de police »⁴⁵ étant donné que les CSIL ont, comme nous le verrons *infra*⁴⁶, une mission davantage préventive et axée sur la détection et le suivi de personnes s'inscrivant dans un processus de radicalisation et non réactive ou répressive.

9. La **finalité** première des CSIL consiste à prévenir l'accomplissement d'infractions terroristes telles qu'elles sont visées au titre I^{er}ter du livre II du Code pénal⁴⁷. Pour ce faire, les CSIL ont deux principales missions.

Premièrement, les CSIL procèdent à une « détection précoce »⁴⁸ de personnes se trouvant dans un processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité⁴⁹. Cet article définit le processus de radicalisation comme « 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 ». La détection opérée par les CSIL ne peut donc porter que sur des personnes radicalisées qui risqueraient – qui seraient « mentalement préparé[es] ou disposé[es] » selon les termes de la loi organique – d'accomplir un acte terroriste.

40. Toutes les questions concernant la mise en œuvre des CSIL ne seront pas abordées ici, c'est pourquoi nous encourageons le lecteur à consulter les articles et ouvrages suivants pour de plus amples informations : J. ROBERT, « Lutte contre le radicalisme violent – Les CSIL », *Mouv. comm.*, février 2020, n° 945, p. 16-17 ; D. VAN DAELE et S. BOLLENS, « De Lokale Integrale Veiligheidszellen : casuoverleg met het oog op een geïntegreerde aanpak van radicalisme, extremisme en terrorisme », *N.C.*, 2020/1, p. 1-13 ; S. BECKERS, *Beroepsgeheim bij de aanpak van geweldadige radicalisering*, Gompel & Svacina, Oud-Turnhout, 2019, 209 p. ; R. DREESSEN, *De informatiepositie van de burgemeester bij de bestuurlijke aanpak van geweldadige radicalisering en terrorisme in België en Nederland*, Anvers, Intersentia, 2019, p. 93-112 ; M. DE WAELE (dir.), *Hoe een Lokale Integrale Veiligheidscel uitbouwen*, Bruxelles, Politeia, 2018, 128 p. Voir aussi E. CALLEWAERT, R. SANDERS et A. SWAELENS, *Zakboekje voor burgemeester : Handleiding en good practices voor de organisatie van een eigen Lokale Integrale Veiligheidscel (LIVC)*, disponible sur <https://gouverneurwest-vlaanderen.be/> ; S. JAMINÉ et N. FADIL, *Entre prévention et sécurité : les politiques de lutte contre la radicalisation en Belgique*, Rapport de recherche, KULeuven, 2019, p. 50 à 60.
41. *Supra*, n° 1 à 5. Voir aussi le projet de loi portant création des cellules de sécurité intégrales locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, exposé des motifs, *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 4.
42. Projet de loi portant création des cellules de sécurité intégrales locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, rapport, *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/3, p. 16.
43. La situation est inconnue pour les 82 communes restantes. Voir la cartographie mise à disposition par la DG Sécurité & Prévention sur le site <https://www.besafe.be/fr/themes-de-securite/radicalisme/cellule-de-securite-integrale-locale>.
44. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/3, p. 9 et 12.
45. Voir OCAM, *Plan R : Note de clarification sur la CSIL-R*, décembre 2019, dont la version néerlandaise est disponible ici : <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/nieuws/verduidelijkende-nota-livc-r>. Ce document reprend pour l'essentiel des informations contenues dans l'annexe de la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée.
46. N° 14 et s.
47. En visant le titre I^{er}ter du livre II du Code pénal, la loi portant création de CSIL aboutit à la conséquence que toute modification de ce titre, et notamment l'ajout de nouvelles infractions voire leur suppression, entraînera un élargissement ou un rétrécissement de la finalité des CSIL. Sur ceci, *infra*, n° 30. Sur les infractions terroristes, voir récemment : M.-L. CESONI, « Les 'infractions terroristes' : de la répression des actes à la police de la pensée » *Actualités en droit pénal* 2019, H.-D. BOSLY et C. DE VALKENNEER (dir.), Bruxelles, Larcier, 2019, p. 227-259 ; É. DELHAISE, *Infractions terroristes*, Bruxelles, Larcier, 2019, 158 p. ; A. WINANTS, « De invloed van terrorisme op de strafwetgeving : actualia materieel strafrecht », *N.C.*, 2019/5, p. 343-360 ; W. YPERMAN et L. REYNTJENS, « Terrorismisme en internationale mobiliteit : een coherent beleid of nattevingerwerk ? », *Politie & Recht*, 2019/3, p. 99-111 ; A. FRANSEN et J. KERKHOF, « Het materieel terrorismestrafrecht », *Contra-Terrorisme*, J. KERKHOF, P. VAN LINTHOUT et A. SCHOTSJAERT (dir.), Gand, Larcier, 2018, p. 3-98.
48. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 4 et 6.
49. *M.B.*, 18 décembre 1998.



Point n'est possible pour les CSIL de se pencher sur toute personne qui adopterait un comportement ou qui tiendrait des propos extrémistes sans indications particulières de passage à l'acte terroriste⁵⁰. La finalité que constitue la commission potentielle d'un acte terroriste limite de ce fait les compétences des CSIL : en cas de non-respect de la finalité, les CSIL ne pourront plus être considérées comme une structure de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal. Elles ne bénéficieraient dès lors plus du régime spécifique instauré par cet article qui permet notamment aux dépositaires de secrets professionnels de les communiquer aux autres participants de la CSIL sans risquer d'être poursuivis et condamnés sur la base de l'article 458 du Code pénal qui incrimine la violation du secret professionnel⁵¹.

Deuxièmement, les CSIL peuvent élaborer « un trajet de suivi personnalisé » pour les personnes présentant des indices⁵² selon lesquels elles se trouvent dans un processus de radicalisation. Seraient concernées les personnes identifiées à partir de cette détection précoce, mais aussi les personnes qui ont été identifiées en dehors du fonctionnement de la CSIL-R⁵³.

10. Comment les choses se dérouleraient-elles concrètement ?

Tout d'abord, le bourgmestre en tant que responsable de la CSIL doit arrêter la liste des cas « pour lesquels il existe des indices selon lesquels ils se trouvent dans un processus de radicalisation ». Il dispose sur ce point d'un droit d'initiative exclusif⁵⁴. Pour établir l'ordre du jour, il peut néanmoins compter sur des informations qu'il peut recevoir – soit de leur initiative, soit à sa demande – « de tous les services qu'il estime pertinents », c'est-à-dire les participants à la CSIL, les services communaux, mais aussi d'autres services, par exemple une école qui ne dépendrait pas du réseau communal⁵⁵. Comme le soulignent Dirk Van Daele et Sven Bollens, la difficulté réside dans le fait

que la loi portant création de CSIL ne prévoit aucune obligation à charge des différents services de donner suite aux demandes du bourgmestre⁵⁶.

Ensuite, l'ensemble des partenaires de la CSIL – tant ceux dont la présence est obligatoire que ceux qui interviennent sur base volontaire à l'invitation du bourgmestre⁵⁷ – discutent des cas soumis par le bourgmestre⁵⁸. Dans un premier temps, ils « complètent le profil des personnes dont il est question au sein de la CSIL-R en veillant à fournir une image la plus complète possible afin d'optimiser l'évaluation du cas »⁵⁹ (il s'agit de la mission de « détection précoce » susmentionnée). Si la CSIL décide – collectivement – qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments traduisant l'existence d'un processus de radicalisation dans le chef d'un des cas qui lui est soumis, le processus s'arrête. Si, en revanche, il existe des preuves tangibles que la personne s'engage dans un processus de radicalisation, la CSIL peut, dans un second temps, mettre en place un trajet de suivi personnalisé. Ce trajet peut prendre la forme d'un suivi sociopréventif consistant en un accompagnement dans la recherche d'un emploi, d'une formation, d'un logement adéquat, un accompagnement psychique ou un soutien familial⁶⁰. Si la personne présente en revanche un risque pour la sécurité publique, un suivi policier pourrait être envisagé en collaboration avec la *Taskforce* locale et des mesures administratives plus contraignantes pourraient être adoptées par le bourgmestre principalement dans le cadre de ses missions de police administrative générale.

Enfin, la CSIL doit rédiger une « fiche de feed-back individuelle » notamment afin d'harmoniser la communication avec la *Taskforce* locale. L'annexe à la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée précise que « les critères suivants peuvent être évalués et doivent être pris en

50. Sinon le législateur aurait renvoyé à la définition de l'extrémisme contenue à l'article 8, 1^o, c^o, de la loi organique et non à la définition du processus de radicalisation et la finalité de la CSIL n'aurait pu être alors de prévenir l'accomplissement d'infractions terroristes telles qu'elles sont visées au titre 1^{er}ter du livre II du Code pénal, la définition de l'extrémisme contenue dans la loi organique visant des situations beaucoup plus larges. *Infra*, n^o 19.

51. *Infra*, n^o 17 et s.

52. Et non pas des « indices sérieux », terminologie employée dans les articles 134quinquies et 134septies de la N.L.C. et 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants. *Infra*, n^o 30.

53. OCAM, *Plan R : Note de clarification sur la CSIL-R*, décembre 2019, p. 6.

54. Une première version du texte prévoyait que « chaque membre d'une CSIL R peut soumettre à la discussion le cas d'une personne pour laquelle il existe des indices selon lesquels elle se trouve dans un processus de radicalisation ». La Communauté française estimait pour sa part que seul le bourgmestre devait disposer de ce droit d'initiative, à l'instar du directeur coordonnateur administratif au sein de la *Taskforce* locale. Le ministre fit droit à la demande de la Communauté française afin que le projet de loi bénéficie du soutien le plus large possible. Voir le projet de loi portant création des cellules de sécurité intégrales locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, amendement, *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n^o 3209/2, amendement n^o 1 et *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n^o 3209/3, p. 3 et 4 et p. 10 et 11 et p. 16-18.

55. Voir *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n^o 3209/3, p. 18.

56. D. VAN DAELE et S. BOLLENS, *op. cit.*, p. 6.

57. *Infra*, n^o 12.

58. L'OCAM précise que « les cas traités au sein d'une CSIL-R sont ceux de personnes résidant dans la commune concernée ou ayant indiqué une volonté de s'établir dans celle-ci », qu'une « entité peut être abordée dans plusieurs CSIL-R en même temps » et qu'en cas de changement de domicile d'une personne suivie au sein d'une CSIL, « le bourgmestre de la commune de départ doit en informer le bourgmestre de la commune d'arrivée en temps utile ». Voir OCAM, *Plan R : Note de clarification sur la CSIL-R*, décembre 2019, p. 15.

59. Voir OCAM, *Plan R : Note de clarification sur la CSIL-R*, décembre 2019, p. 9.

60. Voir l'annexe à la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 6.



considération dans la fiche de feed-back CSIL-R individuelle :

- estimation de l'efficacité du traitement au niveau de la CSIL-R. Les mesures prises ont-elles un impact positif ou non ?
- estimation de la bonne volonté de l'individu de coopérer avec les partenaires au sein de la CSIL-R.
- estimation du recul pris ou non par l'intéressé par rapport à ses pensées extrémistes.
- estimation de l'opportunité de poursuivre le traitement par l'intermédiaire de la CSILR. La CSIL-R estime-t-elle disposer de suffisamment d'options pour accompagner l'intéressé ?
- autres éléments que la CSIL-R souhaite communiquer (p.ex. mesures adoptées, recommandations, etc.) »⁶¹.

1.2. La composition et la structure des CSIL

11. Après avoir précisé la finalité et les missions des CSIL, nous nous attarderons d'abord sur la composition des CSIL (1.2.1.) et ensuite sur leur structure (1.2.2.). Nous analyserons enfin les liens qu'entre-tiennent les CSIL avec les *Taskforces* locales (1.3.3.).

1.2.1. La composition des CSIL

12. L'article 3, § 1^{er}, de la loi portant création de CSIL reprend, dans un premier temps, les personnes qui sont membres *de droit* de la CSIL. Il s'agit tout d'abord du bourgmestre et/ou du représentant qu'il désigne. Ce représentant pourra être le dénommé « fonctionnaire de déradicalisation » ou « référent radicalisme » de la commune. Il s'agit ensuite du chef de corps et/ou du représentant de la police locale qu'il désigne, titulaire d'une habilitation de sécurité au moins du niveau « secret » en vertu de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité⁶². Le représentant de la police locale, désigné « *information officer* »⁶³, permet, comme nous le verrons, de faire le lien avec les *Taskforces* locales. Il s'agit enfin du fonctionnaire communal qui assure la coordination, le soutien et l'accompagnement des différentes mesures de prévention prises par la commune.

L'article 3, § 1^{er}, de la loi portant création de CSIL permet, dans un deuxième temps, au bourgmestre

d'inviter certains membres du personnel de la commune ou d'autres services qui travaillent au niveau communal à, par leur fonction, apporter leur contribution à un suivi ciblé et individualisé. Sont visés par les travaux préparatoires les membres des services communaux par exemple le service Population, le service Jeunesse ou le service Enseignement ; les collaborateurs locaux chargés du dossier de radicalisation ou les agents de prévention ; les membres des maisons de justice ; les membres représentant des acteurs locaux tels que les communautés scolaires, les centres PMS, le service social du CPAS, les hôpitaux, les services de médiation, les services d'accompagnement pour mineurs, le Forem ; les associations locales⁶⁴.

Concernant les membres des services relevant des compétences des communautés et régions, ils peuvent aussi être invités par le bourgmestre en vue de participer aux réunions de la CSIL. Des décrets et ordonnance doivent néanmoins prévoir les personnes pouvant participer aux CSIL ainsi que les modalités de leur participation. La question se pose de savoir si la loi portant création de CSIL est suffisante pour que ces personnes puissent bénéficier de la cause de justification objective à la violation du secret professionnel que constitue l'article 458ter du Code pénal⁶⁵ ou si elles doivent attendre l'adoption du décret ou de l'ordonnance en question pour bénéficier de cette disposition. Au moment d'écrire ces lignes en tout cas, aucun décret ou ordonnance n'a été adopté et l'accord de coopération visée par les travaux préparatoires entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées n'a pas encore été conclu⁶⁶.

Comme on le voit dans les paragraphes qui précèdent, la composition d'une CSIL peut varier en fonction notamment de la spécificité de la commune : l'étendue du territoire d'une commune, le taux et les formes de criminalité, les infrastructures présentes ainsi que les projets existants influenceront le bourgmestre dans son choix des personnes à inviter⁶⁷. De même, la nature des dossiers individuels à traiter par la CSIL devra être prise en compte pour déterminer la composition de la CSIL : la présence d'un enseignant ou d'un éducateur de rue pourra s'avérer nécessaire lorsque la discussion portera sur un mineur⁶⁸.

61. Voir l'annexe à la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 8 et *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 9.
 62. *M.B.*, 7 mai 1999.
 63. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/3, p. 4.
 64. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 7. Voir aussi E. CALLEWAERT, R. SANDERS et A. SWAELENS, *op. cit.*, p. 7 et 8.
 65. L'article 3, § 1^{er}, al. 2, 2^e tiret, de la loi portant création de CSIL précise en effet que le bourgmestre peut inviter « les membres des services relevant des compétences des Communautés et Régions mandatés par leurs autorités respectives à cet effet par ou en vertu d'un décret ou d'une ordonnance » (nous soulignons). *Infra*, n° 17 et s.
 66. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/3, p. 13. Voir la tentative pour ce qui concerne la Région wallonne : projet de décret relatif à la prévention du radicalisme violent dans le cadre de la création et du fonctionnement des cellules de sécurité intégrale et locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, *Doc.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1380/1. Voir pour ce qui concerne la question de la répartition des compétences entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées : avis n° 65340/4 du Conseil d'État du 27 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne organisant la compétence de la Région en matière de prévention du radicalisme violent dans le cadre de la création et du fonctionnement des C.S.I.L.-R', *Doc.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1380/1, p. 12 à 17.
 67. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 7.
 68. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 7.



1.2.2. La structure des CSIL

13. La circulaire du 22 mai 2018 précitée ainsi que la note de clarification sur la CSIL-R de l'OCAM précisent qu'une CSIL-R peut se composer de deux plateformes de concertation, appelées « tables » : une table stratégique et une table opérationnelle. Cette possibilité n'a cependant pas été abordée au sein des travaux préparatoires et ne se retrouve pas dans la loi portant création de CSIL qui n'envisage en réalité que la mise sur pied d'une table « opérationnelle ».

La table « opérationnelle » constitue le cœur du fonctionnement des CSIL. C'est elle qui est chargée de la détection précoce de personnes se trouvant dans un processus de radicalisation et qui peut mettre en place un trajet de suivi personnalisé. C'est donc aussi elle qui peut être considérée comme une structure de concertation de cas au sens de l'article 458ter du Code pénal permettant ainsi aux dépositaires de secrets professionnels de les communiquer au sein de la CSIL sans risque de poursuite sur la base d'une prétendue violation de l'article 458 du Code pénal. Le responsable de la table opérationnelle sera généralement le fonctionnaire en charge de la radicalisation au sein de la commune. Il est préférable que cette fonction ne revienne pas au chef de corps de la police locale ou à l'*information officer* étant donné que la CSIL ne s'inscrit au départ pas dans un cadre judiciaire ou policier, et qu'une telle façon de procéder risquerait de « nuire à la nécessaire relation de confiance entre les acteurs sociétaux locaux et la police locale »⁶⁹.

La table « stratégique » vient se juxtaposer à la table « opérationnelle »⁷⁰. La table « stratégique » a pour principales missions de « piloter et coordonner la table opérationnelle » en élaborant et affinant l'architecture locale de la CSIL ; d'intégrer la problématique des combattants terroristes et des propagandistes de haine au sein de la politique locale de sécurité intégrale⁷¹ et d'assurer une bonne coopération entre les différentes administrations en charge de la politique de lutte contre la radicalisation sur le territoire de la commune⁷². Elle est généralement présidée par le bourgmestre. Le ministère public peut être invité par le bourgmestre à siéger au sein de la table

« stratégique » pour autant cependant que le procureur de Roi émette son accord écrit⁷³.

1.2.3. La coexistence avec les *Taskforces* locales

14. Les *Taskforces* locales sont des organes de concertation établis au niveau des arrondissements judiciaires⁷⁴. Elles comportent une composante stratégique et une composante opérationnelle. Elles ont pour objectif de collecter de l'information et de suivre les combattants terroristes et les propagandistes de haine présents sur leur territoire et constituent, à ce titre, le « centre nerveux du Plan R⁷⁵ »⁷⁶.

Contrairement aux CSIL dont les missions sont plus axées sur la prévention et le suivi de personnes s'inscrivant dans un processus de radicalisation⁷⁷, les *Taskforces* locales « se focalise[nt] sur une approche réactive et répressive par le biais d'un suivi policier et judiciaire »⁷⁸. Ces différences quant aux missions assignées à chacune de ces structures de concertation se traduisent sur le plan de leur composition. Ainsi, les *Taskforces* locales sont dirigées par le directeur coordonnateur de la police fédérale et comprennent des membres des services de police, des services de renseignement et de sécurité, de l'OCAM et du ministère public. Les CSIL quant à elles sont présidées soit par le bourgmestre – pour la CSIL stratégique – soit par le fonctionnaire en charge de la radicalisation au sein de la commune – pour la CSIL opérationnelle – et se composent principalement d'acteurs actifs au niveau local dans le domaine social ou de la prévention⁷⁹.

15. C'est par le biais de l'*Information officer* de la police locale que la **coordination et l'échange d'informations** entre les *Taskforces* locales et les CSIL compétentes pour un même territoire pourront se faire. Il est, en effet, la seule personne qui siège à la fois au sein de la *Taskforce* locale et de la CSIL⁸⁰.

D'un côté, si la *Taskforce* locale estime qu'un suivi doit être effectué par la CSIL territorialement compétente, l'*Information officer* peut communiquer à la CSIL des données à caractère personnel et des informations non classifiées au sujet de l'individu concerné afin que la CSIL procède au suivi demandé⁸¹. Cet échange

69. Voir l'annexe à la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 6.

70. Dans les plus petites communes, les deux tables sont parfois fusionnées en une seule et même cellule. Voir M. DE WAELE (dir.), *op. cit.*, p. 70 et 71.

71. *Supra*, n° 5.

72. Voir OCAM, *Plan R : Note de clarification sur la CSIL-R*, décembre 2019, p. 8.

73. Voir OCAM, *Plan R : Note de clarification sur la CSIL-R*, décembre 2019, p. 8.

74. Sur les *Taskforces* locales, voir T. VAN DEN HENDE, « De lokale Aanpak van radicalisme, geweldddadig extremisme en terrorisme », *Contra-Terrorisme : De gerechtere lijke aanpak van terrorisme in België*, J. KERKHOF, P. VAN LINTHOUT et A. SCHOTS AERT (dir.), Bruxelles, Larquier, 2018, p. 215-238, spéc. p. 218-225.

75. Plan d'action radicalisme, disponible sur <https://www.besafe.be/fr/themes-de-securite/radicalisme/plan-daction-radicalisme-plan-r>.

76. Circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 7.

77. Les travaux préparatoires précisent par exemple que la CSIL « aborde la personne dans un contexte de société inclusive ». Voir *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 4.

78. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 4.

79. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 4 et la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 9. Voir aussi l'annexe à la circulaire du 22 mai 2018 précitée, p. 1 et 2.

80. Voir *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 6 et 8 et la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 17 et 18.

81. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 9.



d'informations se fera par le biais d'une carte d'information dont le contenu sera précisé plus bas⁸².

D'un autre côté, si des informations débattues au sein de la CSIL intéressent la *Taskforce* locale, l'*Information officer* pourra les transférer à la *Taskforce* locale par l'intermédiaire des fiches de feedback individuelles⁸³ tout en respectant l'obligation de secret instaurée par l'article 458ter, § 2, du Code pénal⁸⁴. Il ne pourra procéder de la sorte qu'après avoir obtenu l'approbation par consensus de tous les participants effectifs à la réunion de la CSIL⁸⁵. Ces informations ne seront transférées que si « l'individu concerné se trouve dans une phase où il est capable de commettre un acte terroriste, en d'autres termes de savoir s'il est prêt à passer effectivement à l'acte »⁸⁶. Dans le cas contraire, à savoir si la personne en question ne représente pas une menace particulièrement importante, manifeste une volonté de coopérer avec les autorités locales et n'a pas de contacts trop importants « dans le milieu »⁸⁷, les informations n'ont pas besoin d'être transférées et le suivi pourra se poursuivre au sein de la CSIL.

1.3. Les mécanismes de partage de l'information au sein des CSIL

16. Pour permettre à la CSIL d'exercer ses missions le plus adéquatement possible, il est nécessaire qu'elle dispose d'informations pertinentes et actualisées concernant les personnes s'inscrivant dans un processus de radicalisation. Deux mécanismes ont été mis en place. Premièrement, les CSIL sont considérées par la loi portant création de CSIL comme des structures de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal (1.3.1.). Deuxièmement, les membres de la CSIL pourront bénéficier d'informations en provenance de la *Taskforce* locale par l'intermédiaire de la

carte d'information communiquée par l'*Information officer* (1.3.2.).

1.3.1. Les CSIL comme structure de concertation de cas

17. L'article 5 de la loi portant création de CSIL prévoit que « **la CSIL R est une structure de concertation** au sens de l'article 458ter du Code pénal ». L'article 458ter du Code pénal a été inséré par la loi du 6 juillet 2017⁸⁸, dite « loi pot-pourri V » et dispose 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 »⁸⁹. L'article 458ter instaure de ce fait une nouvelle cause de justification objective⁹⁰ qui permet aux dépositaires de secrets professionnels de partager ces secrets au sein d'une structure de concertation sans risque de condamnation sur une prétendue violation de l'article 458 du Code pénal incriminant la révélation de secrets professionnels⁹¹. Pour bénéficier de la cause de justification, il faut néanmoins respecter scrupuleusement les conditions fixées par l'article 458ter du Code pénal.

18. La première condition prévue par l'article 458ter du Code pénal impose que **la concertation soit organisée par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ou soit autorisée par une décision motivée du procureur du Roi**. La loi portant création de CSIL remplit parfaitement cette condition. Les travaux préparatoires précisent d'ailleurs à de multiples reprises que l'insertion d'un article 458ter au sein du Code pénal visait à donner une assise législative explicite au partage d'informations soumises au secret professionnel au sein notamment

82. *Infra*, n° 22.

83. *Supra*, n° 10.

84. *Infra*, n° 21. En réalité, l'article 4, § 1^{er}, de la loi portant création de CSIL renvoie à l'article 44/11/3ter, § 1^{er}, de la loi sur la fonction de police qui ne vise que l'OCAM, la police intégrée et les services de renseignement et non la *Taskforce* locale qui se compose parfois d'autres membres comme le ministère public.

85. Voir l'article 4, § 2, de la loi portant création de CSIL. Voir aussi *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 9 et OCAM, *Plan R : Note de clarification sur la CSIL-R*, décembre 2019, p. 25.

86. Voir *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 9.

87. Selon la terminologie employée dans *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 9.

88. 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, art. 313.

89. Sur l'article 458ter du Code pénal, voir N. COLETTE-BASECQZ et É DELHAISE, « L'article 458ter du Code pénal : la concertation de cas et le secret professionnel », *Actualités en droit pénal 2019*, H.-D. BOSLY et C. DE VALKENEEER (dir.), Bruxelles, Larcier, 2019, p. 165-189. Voir aussi F. BLOCKX, « Het beroepsgeheim na 'Potpourri V': meer vragen dan antwoorden », *Politie & Recht*, 2019/1, p. 3-8 ; N. COLETTE-BASECQZ, « Le secret professionnel : une valeur sacrifiée au nom de la lutte contre le terrorisme », *La science pénale dans tous ses états : liber amicorum Patrick Mandoux et Marc Preumont*, F. KUTY et A. WEYEMBERGH (dir.), Bruxelles, Larcier, 2019, p. 145-180 ; N. PATERSON, A. VERSTRAETE, K. STAS et A. VAN LOOVEREN, « Gestructureerd casuoverleg tussen beroepsgeheimdragers, parket, politie en anderen », *Panopticon*, 2018/4, p. 372-378 ; 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 ; S. ROYER et F. VERBRUGGEN, « 'Komt een terrorist met zijn advocaat bij de dokter ...' Mogen of moeten beroepsgeheimhouders spreken ? », *N.C.*, 2017/1, p. 22-52 et le numéro spécial du Journal du droit des jeunes, 2018/3, n° 373.

90. « La cause de justification a pour effet d'enlever au comportement incriminé tout caractère illicite ; il n'y a plus d'infraction. En raison de l'existence de la cause de justification, le comportement litigieux a été adopté par l'agent conformément à la loi, et non plus en violation de celle-ci » (T. MOREAU et D. VANDERMEERSCH, *Éléments de droit pénal*, Bruxelles, La Chartre, 2019, p. 97-98). Voir la proposition de loi relative à la concertation de cas organisée entre dépositaires d'un secret professionnel, commentaire des articles, *Doc.*, Chambre, 2015-2016, n° 1910/1, p. 15 ; le 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.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/1, p. 219 ; la circulaire n° COL 04/2018 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 15 mars 2018 portant sur la concertation de cas et le secret professionnel, p. 10, disponible sur <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>.

91. Sur cette disposition, voir T. MOREAU, « La violation du secret professionnel », *Les infractions. Volume 5 : Les infractions contre l'ordre public*, H.-D. BOSLY et C. DE VALKENEEER (dir.), Bruxelles, Larcier, 2013, p. 685-726.



des CSIL qui étaient à l'époque encore régies par la circulaire confidentielle du 21 août 2015 concernant les *Foreign Terrorist Fighters*⁹².

19. La deuxième condition implique que la concertation ne puisse être organisée que **pour protéger l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, pour prévenir les délits visés au titre I^{er}ter du livre II du Code pénal⁹³ ou les délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle qu'elle est définie à l'article 324bis du Code pénal.**

Les concepts d'intégrité physique et psychique ont déjà été utilisés par le législateur au sein de l'article 458bis du Code pénal notamment et ont déjà résisté au test de constitutionnalité⁹⁴.

La référence aux infractions terroristes et à l'organisation criminelle a remplacé les notions de « sécurité publique » et de « sécurité de l'État » qui étaient au départ inscrites dans la proposition de loi⁹⁵. Ces notions avaient notamment été critiquées par la section de législation du Conseil d'État qui estimait qu'au vu de l'interprétation extrêmement large qui pouvait en être faite, on risquait de porter atteinte à l'essence même du secret professionnel⁹⁶. Cette modification n'exclut cependant pas que l'objectif de la concertation reste la prévention de l'accomplissement d'infractions terroristes et d'organisation criminelle. Ainsi, les travaux préparatoires précisent qu'il n'est pas nécessaire que ces infractions soient effectivement constatées ou signalées ni que leurs éléments constitutifs soient rencontrés⁹⁷.

20. La troisième condition nécessite que la loi, le décret, l'ordonnance ou l'autorisation motivée du procureur du Roi déterminent au minimum **qui peut participer à la concertation, avec quelle finalité et selon quelles modalités la concertation aura lieu.**

Concernant tout d'abord la participation à la concertation, la loi portant création de CSIL prévoit des membres permanents et des membres invités par le bourgmestre⁹⁸. L'on a déjà précisé que les membres du personnel qui relèvent des compétences des communautés et des régions pouvaient participer à une

CSIL à partir du moment, précise la loi portant création de CSIL, où ils ont été « mandatés par leurs autorités respectives à cet effet par ou en vertu d'un décret ou d'une ordonnance ». La question se pose de savoir si ce mandat est nécessaire pour que ces personnes puissent bénéficier de la cause de justification objective que constitue l'article 458ter du Code pénal⁹⁹ ou si la loi portant création de CSIL suffit à leur accorder ce bénéfice. Rappelons qu'à ce jour, aucun décret et aucune ordonnance n'a encore été adopté pour régler cette participation.

Concernant ensuite la finalité de la concertation, la loi portant création de CSIL précise bien qu'il s'agit de prévenir des infractions terroristes visées au titre I^{er}ter du livre II du Code pénal. Le commentaire des articles de la loi ajoute que « la 'prévention d'infractions terroristes' doit être interprétée au sens large, conformément à l'exposé des motifs relatif à l'article 458ter du Code pénal »¹⁰⁰. S'il est vrai que les travaux préparatoires de la loi pot-pourri V précisent que « la référence à la prévention de ces infractions lourdes¹⁰¹ répond à l'intention de rendre cette concertation possible dans un but de protection de la sécurité publique ou de la sécurité de l'État », c'était pour préciser juste après que « la finalité doit chaque fois être concrétisée et délimitée dans le cadre de la loi, du décret, de l'ordonnance ou de l'accord motivé du Procureur du Roi »¹⁰². Loin de « concrétiser et délimiter » la finalité de la concertation, la loi portant création de CSIL renvoie à toutes les infractions terroristes en ce compris les nombreux délits-obstacles mentionnés aux articles 140bis et suivants du Code pénal que sont par exemple l'incitation à commettre une infraction terroriste au sens strict, les voyages à visée terroriste, la préparation de l'infraction terroriste au sens strict ou encore l'aide à la commission d'une infraction terroriste¹⁰³.

En revanche, la loi ne renvoie pas à la première finalité possible de la concertation de cas, à savoir la protection de l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers. Cette finalité aurait pu être utile pour justifier que la CSIL s'intéresse à des profils qui s'inscrivent dans un processus de radicalisation ne menant pas forcément à l'accomplissement d'un

92. *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/1, p. 225 et le 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, rapport, *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/8, p. 13.

93. À savoir les infractions terroristes au sens large.

94. C.C., n° 20/2013 du 28 février 2013, B.11.1 cité par le 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, amendements, *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/3, amendement n° 64, p. 106. Voir aussi C.C., n° 146/2013 du 7 novembre 2013, B.15.4.

95. Voir *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/3, amendement n° 64, p. 105 à 107.

96. Proposition de loi relative à la concertation de cas organisée entre dépositaires d'un secret professionnel, avis du Conseil d'État n° 60.253/3 du 18 novembre 2016, *Doc.*, Chambre, 2015-2016, n° 1910/2, n° 7, p. 6 et 7.

97. *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/3, amendement n° 64, p. 107.

98. *Supra*, n° 12.

99. Voir *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 10 et *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/3, p. 13.

100. *Doc.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/1, p. 11.

101. Les infractions terroristes et l'organisation criminelle.

102. *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/3, amendement n° 64, p. 107.

103. Voir la liste chez N. COLETTE-BASECQZ et É. DELHAISE, *op. cit.*, p. 176, n.b.p. n° 530.



acte terroriste¹⁰⁴, ce que la loi organique des services de renseignement et de sécurité appelle « extrémisme »¹⁰⁵. À défaut d'un tel renvoi, les discussions se déroulant au sein d'une CSIL doivent porter exclusivement sur des individus pour lesquels il existe des indices de futur passage à l'acte terroriste compris dans son sens le plus large¹⁰⁶. Cette condition est nécessaire pour permettre à la CSIL d'être considérée comme une structure de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal et permettre aux dépositaires de secrets professionnels de les communiquer sans risquer d'être poursuivis et condamnés sur la base de l'article 458 du Code pénal.

Concernant enfin les modalités de la concertation, les travaux préparatoires précisent qu'elles peuvent porter « sur l'acteur qui peut prendre l'initiative d'organiser la concertation, la fréquence à laquelle la concertation est organisée, la manière de décider de la suite à donner à la concertation, etc. »¹⁰⁷. Ces modalités ont été pour partie réglées dans la loi portant création de CSIL et pour partie dans l'annexe de la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée.

21. Si la mise en place de la CSIL respecte l'ensemble des conditions susmentionnées, **les dépositaires de secrets professionnels peuvent les révéler** au sein de cette structure de concertation sans risquer d'être poursuivis par les autorités judiciaires pour violation de l'article 458 du Code pénal. Les secrets dévoilés au cours d'une réunion d'une CSIL seront par ailleurs protégés étant donné que l'article 458ter, § 2, alinéa 1^{er}, du Code pénal prévoit que « tous les participants sont tenus au secret relativement aux secrets communiqués durant la concertation » et que « toute

personne violant ce secret [pourra être] punie des peines prévues à l'article 458 du Code pénal »¹⁰⁸. En revanche, les informations qui ne sont pas soumises au secret et qui seraient communiquées au cours d'une réunion de CSIL ne tombent pas sous le champ d'application de cet alinéa et peuvent être divulguées à des personnes extérieures à la CSIL¹⁰⁹.

L'article 458ter, § 2, alinéa 2, nuance néanmoins cette obligation de secret en précisant que « les secrets qui sont communiqués pendant cette concertation, ne peuvent donner lieu à la poursuite pénale que des seuls délits pour lesquels la concertation a été organisée »¹¹⁰. Pour que cet alinéa s'applique, encore faut-il, selon nous, que le ministère public siège effectivement au sein de la structure de concertation en question. À défaut d'y siéger, il n'est pas censé avoir connaissance des secrets révélés au cours de la concertation, sauf si l'un des participants a violé son obligation de secret découlant de l'article 458ter, § 2, alinéa 1^{er}, du Code pénal en transmettant ces secrets au ministère public.

Pour ce qui concerne les CSIL, le ministère public ne participe en principe pas à ses réunions, mais bien un représentant de la police locale¹¹¹. Ce représentant de la police locale peut communiquer à la *Taskforce* locale – dans laquelle siège le ministère public – la fiche de feed-back individuelle qui reprend une évaluation du suivi au sein de la CSIL¹¹². Cette fiche de feed-back ne peut en revanche contenir aucun secret communiqué durant la concertation comme le précise l'article 4, § 2 *in fine*, de la loi portant création de CSIL.

Un des participants à la CSIL pourrait néanmoins violer le secret professionnel entourant la concertation de cas et communiquer au ministère public certaines

104. Voir la circulaire n° COL 04/2018 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 15 mars 2018 portant sur la concertation de cas et le secret professionnel précitée qui précise ceci : « pour la protection de l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, l'exposé des motifs renvoyait notamment à la problématique de la radicalisation et du terrorisme, aux réunions de la Task Force locale (TFL) en matière de terrorisme et aux Cellules de sécurité intégrale locales (CSIL) où des informations confidentielles peuvent être partagées ». L'exposé des motifs en question cependant n'envisageait pas la radicalisation comme exemple d'atteinte à l'intégrité physique et psychique d'une personne ou de tiers, mais à l'ancienne finalité qu'était la sécurité de l'État. Voir *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/1, p. 224 : « [...] la protection de l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers ou qui entrent dans le cadre de la protection de la sécurité publique ou la sécurité de l'État. Pour cette dernière par exemple, on se réfère à la problématique de la radicalisation » (nous soulignons). Nous pensons néanmoins que certaines formes de radicalisation qui ne conduiraient pas forcément à l'accomplissement d'une infraction terroriste peuvent présenter un danger pour l'intégrité physique ou psychique de la personne radicalisée elle-même ou de tiers.

105. L'extrémisme y est défini à l'article 8, 1^o, c) comme « 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'État de droit en ce compris le processus de radicalisation ».

106. C'est-à-dire toutes les infractions comprises au sein du titre I^{er}ter du livre II du Code pénal et non pas uniquement l'article 137 du Code pénal qui traite de l'infraction terroriste au sens strict.

107. *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/1, p. 221.

108. Concernant l'articulation de l'article 458ter du Code pénal avec les obligations découlant d'un mandat judiciaire, par exemple pour les assistants de justice, voir l'exposé d'Annie Devos, *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/8, p. 207 à 209. Voir aussi L. NOUWYNCK, « La position des différents intervenants psycho-médico-sociaux face au secret professionnel dans un contexte judiciaire – cadre modifié, principe conforté », *Rev. dr. pén. crim.*, 2012/6, p. 589 à 641.

109. Voir sur ce point l'exposé de Tom Vander Beken, *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/8, p. 184 et la modification du projet de loi dans *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/3, p. 108.

110. Cet alinéa était d'abord libellé en ces termes : « la concertation n'empêche pas les poursuites pénales ». Le manque de clarté a été soulevé par la section de législation du Conseil d'État (*Doc.*, Chambre, 2015-2016, n° 1910/2, n° 12, p. 8). Une réponse a été donnée au sein de la justification de l'amendement n° 64, mais sans modification du texte du projet (*Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/3, p. 109). La section de législation insista pour que des précisions soient apportées au texte même de l'article 458ter, § 2, alinéa 2 en projet (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, avis du Conseil d'État n° 61.214/2/3 du 28 avril 2017, *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/5, n° 4, p. 19). Ces modifications ont été apportées par l'amendement n° 141 pour en arriver à la mouture finale telle qu'insérée (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, amendements, *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/6, amendement n° 141, p. 34 à 36).

111. Sur le secret professionnel et la police, voir G. BOURDOUX et O. MAZY, « Secret professionnel et police : questions choisies », *Rev. dr. pén. crim.*, 2010/2, p. 110 à 151.

112. Voir la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 11 et 32.



informations couvertes par le secret et témoignant l'existence d'une infraction pénale. Dans ce cas, la circulaire du collège des procureurs généraux précise que « pareils renseignements n'ont [certes] pas valeur de preuve en tant que tels et ne peuvent donc pas être utilisés comme preuve ». Néanmoins, cela « n'empêche pas que sur base de ces renseignements, des preuves puissent être réunies en toute autonomie ». La circulaire poursuit en précisant alors qu'« il appartient au procureur du Roi ou au policier mandaté par lui ou au juriste du parquet de dresser dans ce cas un procès-verbal de renseignements dans lequel il rapporte les indications de l'infraction, en se référant à la concertation de cas et à la base légale ou réglementaire de la concertation ou au protocole ou à la décision motivée du procureur du Roi de créer cette concertation. Il mènera ensuite l'instruction sur cette infraction de façon tout à fait autonome. La preuve en découlant est censée avoir été obtenue de façon légale »¹¹³.

1.3.2. Les cartes d'information

22. Comme on l'a précisé plus haut, l'*Information officer* de la police locale assure la **fonction de liaison** entre la *Taskforce* locale et la CSIL. Lorsque la *Taskforce* locale souhaite que la CSIL procède à un suivi de cas concret, elle peut lui fournir certaines des informations contenues dans une banque de données communes par l'intermédiaire d'une carte d'information¹¹⁴.

23. Les **banques de données communes** ont vu leur existence consacrée par la loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme¹¹⁵. Elles permettent à l'Organe pour la coordination de l'analyse de la menace (OCAM), à

la police intégrée et aux services de renseignement et de sécurité de structurer et de partager des données à caractère personnel et des informations relatives à certaines missions que sont la prévention et le suivi du terrorisme¹¹⁶ et de l'extrémisme¹¹⁷ uniquement pour ce dernier lorsqu'il peut mener au terrorisme¹¹⁸.

Il existe, à l'heure actuelle, deux banques de données communes. La première comprend des informations et des données personnelles de *Terrorist fighters*¹¹⁹. Cette notion regroupe tant les *Foreign Terrorist Fighters* que les *Homegrown Terrorist Fighters*¹²⁰. Plus récemment, l'on y a rajouté les extrémistes potentiellement violents et les personnes condamnées pour terrorisme¹²¹. Les critères permettant de considérer une personne comme relevant de l'une des catégories de *Terrorist Fighters* sont repris à l'article 6 de l'arrêté royal T.F. La seconde banque de données commune reprend pour sa part des informations et des données personnelles de propagandistes de haine¹²². Est considérée comme un propagandiste de haine, l'entité¹²³ : 1° qui a 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° qui justifie l'usage de la violence ou de la contrainte comme moyen d'action ; 3° qui propage ses convictions aux autres en vue d'exercer une influence radicalisante ; 4° qui a un lien avec la Belgique¹²⁴.

24. Les données à caractère personnel, ainsi que l'ensemble des informations non classifiées¹²⁵ enregistrées dans les deux banques de données ayant trait à un individu relevant de l'une de ces catégories constituent la **fiche de renseignement**¹²⁶. Cette fiche de renseignement est uniquement accessible aux services qui ont

113. Circulaire n° COL 04/2018 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 15 mars 2018 portant sur la concertation de cas et le secret professionnel précitée, p. 16. Pour une critique, voir N. COLETTE-BASECQZ et É DELHAISE, *op. cit.*, p. 183-185. D. Van Daele et S. Bollens approuvent quant à eux le raisonnement du collège des procureurs généraux (voir D. VAN DAELE et S. BOLLENS, *op. cit.*, p. 9).

114. Art. 4, § 1^{er}, de la loi portant création de CSIL et circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 33.

115. *M.B.*, 9 mai 2016. Voir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée n° 57/2015 du 16 décembre 2015 sur l'avant-projet de loi relatif à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme.

116. Au sens de l'article 8, 1^{er}, b), de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité précitée.

117. Au sens de l'article 8, 1^{er}, c), de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité précitée.

118. On se demande pourquoi le législateur n'a pas renvoyé à la notion de « processus de radicalisation » au sens de l'article 3, 15^o, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité précitée étant donné que le processus de radicalisation y est justement limité par la préparation mentale ou la disposition à commettre une infraction terroriste. Pour une critique de l'utilisation de la notion d'« extrémisme, lorsqu'il peut mener au terrorisme », voir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée n° 57/2015 du 16 décembre 2015 sur l'avant-projet de loi relatif à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, pt. 28.

119. Voir l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Terrorist Fighters*, *M.B.*, 22 septembre 2016 (ci-après « arrêté royal T.F. »).

120. La banque de données commune ne visait au départ que les *Foreign Terrorist Fighters*. 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^{er} 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 a étendu son champ aux *Homegrown Terrorist Fighters*.

121. Voir l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Terrorist Fighters* et l'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^{er} bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M.B.*, 27 janvier 2020.

122. 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^{er} 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 »).

123. À savoir « toute personne physique ou morale, association de fait, y compris l'ensemble des moyens utilisés » (art. 1^{er}, 10^o, de l'arrêté royal propagandistes de haine).

124. Voir l'art. 6, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal propagandistes de haine.

125. Au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, *M.B.*, 7 mai 1999.

126. Voir l'art. 1^{er}, 11^o, de l'arrêté royal T.F. et l'art. 1^{er}, 14^o, de l'arrêté royal propagandistes de haine. La circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 28 précise qu'« afin de ne pas entraver le bon déroulement de l'enquête, la fiche de renseignements n'indique pas, sauf accord explicite des instances judiciaires compétentes, les mesures d'enquête prises dans le cadre de l'enquête pénale à l'insu de la personne concernée. Il en va de même pour les méthodes particulières de renseignement ». La circulaire n° COL 22/2016 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 8 décembre 2016 portant sur la banque de données commune relative aux *Foreign Terrorist Fighters* (disponible sur <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>) rajoute que « pour ne pas mettre en péril les éventuelles enquêtes dont fait l'objet la personne concernée, certaines informations plus sensibles concernant ces enquêtes ne seront, sur la base d'une décision du magistrat, pas reprises sur la fiche de renseignements ».



directement accès aux banques de données T.F.¹²⁷. et propagandistes de haine¹²⁸ et ne peut pas être communiquée à d'autres services ou institutions. Les services ayant directement accès aux deux banques de données communes sont :

- l'Organe pour la coordination de l'analyse de la menace ;
- la police intégrée ;
- les services de renseignement et de sécurité ;
- la Direction générale des Établissements pénitentiaires et les établissements pénitentiaires ;
- le ministère public ;
- la Cellule de traitement des informations financières, et
- l'Office des Étrangers¹²⁹.

25. Il est néanmoins possible pour d'autres autorités ou services d'obtenir des données à caractère personnel ou des informations contenues dans l'une des banques de données communes¹³⁰. Ce transfert d'informations se fera par l'intermédiaire de **la carte d'information** qui consiste « en un extrait de la fiche de renseignements, contenant les données à caractère personnel et informations non classifiées [...], strictement limitées au besoin d'en connaître du destinataire »¹³¹.

Les arrêtés royaux T.F. et propagandistes de haine prévoient expressément que le bourgmestre est destinataire de la carte d'information relative aux *Terrorist Fighters* ou aux propagandistes de haine qui ont établi leur résidence ou domicile dans sa commune, la fréquentent régulièrement ou y organisent ou planifient d'y organiser régulièrement des activités¹³².

Par ailleurs, l'article 4, § 1^{er}, de loi portant création de CSIL précise aussi pour sa part que le chef de corps ou l'*Information officer* de la police locale peut communiquer aux membres de la CSIL les cartes d'information de *Terrorist Fighters* ou de propagandistes de haine dont le cas est soumis à la discussion en CSIL.

Concrètement, la décision du transfert de la carte d'information au bourgmestre ou aux membres de la CSIL est prise par la *Taskforce* locale territorialement compétente. La *Taskforce* locale territorialement compétente peut décider de transférer d'autres informations contenues dans une banque de données commune qui

ne figureraient pas dans la carte d'information. Dans ce cas, la *Taskforce* locale doit demander l'accord explicite du service dont provient l'information¹³³.

1.4. Synthèse quant à la position du bourgmestre au sein de la CSIL

26. En définitive, l'on peut remarquer que le bon fonctionnement d'une cellule de sécurité intégrale locale est fortement dépendant de **l'attitude** que le bourgmestre territorialement compétent adoptera dans la mise en œuvre de « sa » CSIL. En effet, l'on a déjà pu noter qu'il est le seul responsable de la création d'une CSIL sur le territoire de sa commune¹³⁴. Certes, la loi 30 juillet 2018 a rendu obligatoire la création de CSIL sur tout le territoire du Royaume. Cependant, nombre de bourgmestres, principalement du côté francophone du pays, n'ont pas encore doté leur commune de ce nouvel organe de concertation¹³⁵.

Le bourgmestre est par ailleurs le « régisseur »¹³⁶ de la table stratégique de la CSIL, c'est-à-dire celle qui a pour objectif d'« élaborer et de préciser l'architecture local de la CSIL »¹³⁷. Si, en principe, il n'est pas le responsable de la table opérationnelle de la CSIL – ce rôle étant dévolu au fonctionnaire en charge de la radicalisation au sein de la commune¹³⁸ –, ce fonctionnaire est en tout état de cause désigné par le bourgmestre. En outre, le bourgmestre peut tout à fait participer aux réunions de la table opérationnelle au côté de ce fonctionnaire.

Quant à la composition de la CSIL, c'est à nouveau au bourgmestre de décider les personnes non membres *de droit* qui pourront participer aux réunions de cet organe de concertation. Il peut ainsi inviter divers membres du personnel communal. Il peut aussi inviter les membres des services relevant des communautés ou des régions lorsque les décrets, ordonnance et accord de coopération encadrant cette coopération seront adoptés. L'existence d'une relation de confiance entre les membres d'une CSIL étant à la base de son bon fonctionnement, nous ne pouvons que conseiller aux bourgmestres d'apporter le plus grand des soins dans le choix des participants à la CSIL.

Enfin, le bourgmestre est la seule personne qui est habilitée à arrêter la liste des cas qui seront soumis à

127. Art. 10 de l'arrêté royal T.F.

128. Art. 10 de l'arrêté royal propagandistes de haine.

129. Voir les articles 7 des arrêtés royaux T.F. et propagandistes de haine. Voir aussi l'article 44/11/3ter, § 1^{er} et § 2, d), f), g) et h), de la loi sur la fonction de police.

130. Art. 44/11/3quater de la loi sur la fonction de police.

131. Art. 1^{er}, 12^o, de l'arrêté royal T.F. et art. 1^{er}, 15^o, de l'arrêté royal propagandistes de haine.

132. Voir les articles 12 des arrêtés royaux T.F. et propagandistes de haine.

133. Circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 33.

134. Et de la possibilité de s'associer à d'autres bourgmestres pour créer une CSIL commune pour le territoire de toutes les communes pour lesquelles ils sont compétents. Voir l'article 2 de la loi portant création de CSIL.

135. Voir la cartographie mise à disposition par la DG Sécurité & Prévention sur le site <https://www.besafe.be/fr/themes-de-securite/radicalisme/cellule-de-securite-e-integrale-locale>.

136. Selon les termes de l'annexe à la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 3.

137. Voir l'annexe à la circulaire du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist fighters* et des propagandistes de haine précitée, p. 3.

138. Fonctionnaire qui est désigné par le bourgmestre.



discussion au sein de la CSIL. Comme nous l'avons déjà précisé, il bénéficie sur ce point d'un droit d'initiative exclusif.

27. La création d'une CSIL sur le territoire communal devrait permettre au bourgmestre **d'améliorer sa position d'information** en matière de radicalisme, d'extrémisme violent et de terrorisme. Tout d'abord, en faisant partie de la CSIL, il peut désormais être mis au courant d'informations qui sont couvertes par le secret professionnel, les CSIL étant des structures de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal. Ainsi, il pourra se servir de ces informations dans le cadre de ses missions de police administrative, mais ne pourra pas dévoiler les secrets qui lui ont été communiqués au cours de la concertation. Ensuite, il est destinataire, tout comme les CSIL *en elles-mêmes*, des cartes d'information qui reprennent diverses informations et données à caractère personnel concernant des *Terrorist Fighters* et des propagandistes de haine présents sur le territoire de sa commune.

Ces différentes informations pourront lui être utiles pour mettre en œuvre ses compétences de maintien de l'ordre et plus précisément une compétence qui lui a été dévolue au cours de l'année 2017, à savoir la fermeture d'un établissement lorsqu'il y existe des indices sérieux de faits constitutifs d'une infraction terroriste.

2. Les nouvelles compétences du bourgmestre en matière de maintien de l'ordre, spécialement l'article 134septies de la N.L.C.

28. Depuis le 26 juin 2017, le bourgmestre dispose en effet de la possibilité de procéder à la fermeture d'un établissement au sein duquel se dérouleraient des faits constitutifs d'infractions terroristes. Une loi du 13 mai 2017¹³⁹ a ainsi inséré un article 134septies au sein de la Nouvelle loi communale qui est libellé en ces termes :

« Lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits constitutifs d'une des infractions terroristes visées au livre II, titre I^{er}ter, du Code pénal, le bourgmestre peut, après concertation préalable avec les autorités judiciaires et

après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense, décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine.

Le bourgmestre est habilité à apposer des scellés si l'arrêté de fermeture n'est pas respecté.

La décision de fermeture est confirmée par le collège des bourgmestre et échevins de la première séance qui suit.

La fermeture ne peut excéder un délai de six mois. La décision du bourgmestre est levée à l'échéance de ce délai. »

29. Nous proposons de revenir, dans la seconde partie de cet article, sur **les questions principales** que pose la mise en œuvre de cette nouvelle compétence de maintien de l'ordre dans le chef du bourgmestre¹⁴⁰. Malgré les trois années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la loi, aucun arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n'a été rendu à l'encontre d'une décision d'un bourgmestre qui aurait utilisé cette disposition¹⁴¹. Cela s'explique notamment par le caractère strict du champ d'application (2.1.) et des conditions (2.2.) qui entourent sa potentielle application.

2.1. Le champ d'application

30. L'article 134septies de la Nouvelle loi communale peut être mobilisé par le bourgmestre lorsqu'il existe, au sein d'un établissement, des indices sérieux de faits constitutifs d'une des infractions terroristes visées au livre II, titre I^{er}ter, du Code pénal.

31. La notion d'établissement, tout d'abord, n'est pas définie par le législateur. Elle a cependant déjà été utilisée dans d'autres dispositifs législatifs concernant eux aussi une possibilité de fermeture par le bourgmestre. L'on pense notamment aux articles 134ter et 134quinquies de la N.L.C. et 11 de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies¹⁴². Il convient dès lors de se référer à la jurisprudence déjà rendue sur ces dispositions pour se faire une idée de ce que recouvre la notion d'établissement¹⁴³. Il semble en tout cas certain que l'établissement revêt une portée relativement large et ne se limite pas aux lieux

139. 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.

140. Les développements qui suivent sont issus de F. XAVIER, « La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *C.D.P.K.*, 2018/1, p. 22 à 50. Voir aussi sur cette disposition : E. LEEMANS, L. DE SCHRYVER, « Flankerende maatregelen », *Contra-Terrorisme : De gerechtelijke aanpak van terrorisme in België*, J. KERKHOFS, P. VAN LINTHOUT et A. SCHOTSAERT (dir.), Bruxelles, Larcier, 2018, p. 239 à 294, spéc. p. 279 à 284 ; 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. 563 à 574. Voir enfin sur les différents dispositifs de fermeture : C. ROMBOUX, « Fermeture d'établissement », *Postal Memorialis : lexique du droit pénal et des lois spéciales*, Waterloo, Kluwer, 2020, F 33, p. 1 à 41.

141. C'est pourquoi les analyses qui suivent seront basées sur la jurisprudence rendue par le Conseil d'État concernant les articles 134ter, 134quater, 134quinquies de la N.L.C. et 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants depuis le 1^{er} janvier 2018. Pour la jurisprudence antérieure, voir F. XAVIER, *op. cit.*, p. 22 à 50.

142. Loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, *M.B.*, 20 septembre 1979.

143. Voir F. XAVIER, *op. cit.*, p. 30.



accessibles au public¹⁴⁴. Ont ainsi déjà fait l'objet d'une décision de fermeture par le bourgmestre sans remise en cause par le Conseil d'État, les établissements suivants : les débits de boisson, les dancings, les clubs privés, les salles de fête, les call shop, les vidéothèques, les magasins de nuit, les campings, les locaux de diverses A.S.B.L., les hôtels, les lieux de culte voire même une carrée¹⁴⁵ ou un logement¹⁴⁶.

Le bourgmestre sera néanmoins particulièrement attentif à l'exigence de proportionnalité qui devra caractériser la décision qu'il prendra sur la base de l'article 134septies de la N.L.C. particulièrement au regard de la diversité des établissements concernés et de la liberté corrélative qu'il limitera. L'on peut présupposer que l'appréciation du caractère proportionné de la mesure par les juridictions sera plus sévère en cas d'atteinte au droit à la vie privée et à la protection du domicile si la mesure touche un logement ou à la liberté de religion en cas de fermeture d'un lieu de culte qu'en cas d'atteinte à la liberté d'entreprendre pour les débits de boisson¹⁴⁷.

32. Concernant les infractions terroristes ensuite, le législateur précise que le bourgmestre peut procéder à la fermeture en présence d'indices sérieux de faits constitutifs de l'une des infractions visées au livre II, titre I^{er}ter du Code pénal. Trois remarques s'imposent.

Premièrement, l'utilisation du pluriel implique que le bourgmestre doit justifier sa décision de fermeture au regard de plusieurs faits constitutifs d'une des infractions terroristes et non d'un seul.

Deuxièmement, le renvoi à l'entière du titre I^{er}ter du livre II du Code pénal permet au bourgmestre de fermer un établissement de manière préventive dès qu'il peut prouver, l'existence de faits constitutifs d'une des infractions contenues dans ce titre. Or nombre des articles du titre I^{er}ter du livre II du Code pénal prévoient des « infractions-obstacles » dont l'objectif est précisément d'éviter la survenance d'un acte terroriste au sens strict. L'on pense notamment

à l'incitation à commettre une infraction terroriste¹⁴⁸, le recrutement pour commettre ou contribuer à commettre une infraction terroriste¹⁴⁹, la dispense ou la réception d'une formation afin de commettre ou de contribuer à commettre une infraction terroriste¹⁵⁰, les voyages à visée terroriste¹⁵¹, la préparation d'une infraction terroriste¹⁵² et l'aide à la commission d'une infraction terroriste¹⁵³. En permettant au bourgmestre de fermer un établissement lorsqu'il n'a que des « indices sérieux » de faits constitutifs de l'une de ces « infractions-obstacles », l'on met en place un système de prévention au carré : les infractions-obstacles sont là pour prévenir l'accomplissement d'un acte terroriste au sens strict¹⁵⁴ et la décision de fermer un établissement peut être prise pour éviter la survenance de ces infractions-obstacles.

Troisièmement, en visant le titre I^{er}ter du livre II du Code pénal, la loi du 13 mai 2017 aboutit à la conséquence que toute modification de ce titre, et notamment l'ajout de nouvelles infractions voire leur suppression, entraînera un élargissement ou un rétrécissement de la compétence de fermeture du bourgmestre.

33. La nécessité d'indices sérieux enfin impose au bourgmestre de fonder sa décision de fermeture sur des indications suffisamment concrètes et fortes¹⁵⁵. Le bourgmestre n'adoptant pas une condamnation pénale, mais une simple mesure de police administrative qui vise à prévenir l'accomplissement d'une infraction terroriste, il ne doit pas établir « la matérialité des faits »¹⁵⁶. Ces indices sérieux peuvent découler, selon les travaux préparatoires de la loi, « de plaintes ou de constatations rapportées par les services de police à la suite, par exemple, d'un contrôle, voire d'informations communiquées par le ministère public ou par toute autorité publique »¹⁵⁷. L'on peut désormais y ajouter les informations et secrets qu'il tirerait de la concertation ayant lieu au sein d'une CSIL et les éventuelles cartes d'information que la *Taskforce* locale lui communiquerait.

144. Contrairement à l'article 134quater de la N.L.C. qui s'applique aux « établissements accessibles au public » et à l'article 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants qui s'applique aux « lieux privés accessibles au public ».

145. À savoir un salon de prostitution au rez-de-chaussée d'un immeuble derrière une vitre.

146. La fermeture d'une partie d'un bâtiment peut être envisagée, notamment pour mieux respecter le principe de proportionnalité. Voir C.E., n° 246.945 du 4 février 2020, *b.v.b.a. T Keravikske* (134quinquies N.L.C.).

147. En sachant que le Conseil d'État se montre déjà particulièrement sévère dans l'analyse du caractère proportionné d'une mesure portant atteinte à la liberté d'entreprendre. Voir M. VANDERSTRAETEN, « La liberté d'entreprendre dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État », *Actualités en droit économique : la liberté d'entreprendre ou le retour en force d'un fondamental du droit économique*, T. LÉONARD (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 7-41. Voir aussi T. LÉONARD et J. SALTEUR, « Article 16. – Liberté d'entreprise », *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : commentaire article par article*, F. PICOD, S. VAN DROOGHENBROECK et C. RIZCALLAH (dir.), 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 395-415.

148. Art. 140bis C. pén.

149. Art. 140ter C. pén.

150. Art. 140quater et 140quinquies C. pén.

151. Art. 140sexies du C. pén.

152. Art. 140septies du C. pén.

153. Art. 141 du C. pén.

154. Pour certaines même au-delà de l'infraction terroriste au sens strict tel que défini à l'article 137 du Code pénal.

155. C.E., n° 246.945 du 4 février 2020, *b.v.b.a. T Keravikske* (134quinquies N.L.C.). Voir pour deux arrêts dans lesquels le Conseil d'État a estimé qu'il n'y avait pas d'indices sérieux : C.E., n° 242.365 du 18 septembre 2018, *b.v.b.a. Diamond Lounge* ; C.E., n° 241.446 du 8 mai 2018, *b.v.b.a. De Stem*.

156. C.E., n° 246.081 du 14 novembre 2019, *Douchy*.

157. 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, développements, *Doc.*, Chambre, 2015-2016, n° 1473/1, p. 4.



2.2. Les conditions de procédure

34. Après avoir analysé le champ d'application de l'article 134septies de la N.L.C., nous envisageons **les diverses règles de procédure** qui encadrent la prise d'une décision de fermeture par le bourgmestre. Ces règles ressortent tantôt du dispositif lui-même, tantôt de dispositifs plus larges s'appliquant à la décision de fermeture, tantôt de principes généraux du droit administratif. Nous nous pencherons tout d'abord sur les exigences de concertation préalable avec les autorités judiciaires et d'entente du responsable de l'établissement dans ses moyens de défense. Nous nous arrêterons ensuite sur l'obligation de motivation de la décision et sur sa confirmation ultérieure par le collègue des bourgmestre et échevins. Nous terminerons par la décision de fermeture en tant que telle, sa durée et les mesures pouvant être mobilisées pour la faire respecter ainsi que par les voies de recours ouvertes à l'encontre de celle-ci.

35. L'article 134septies de la N.L.C. exige tout d'abord de la part du bourgmestre que celui-ci **se concerte avec les autorités judiciaires préalablement** à la prise d'une décision de fermeture d'un établissement. L'objectif d'une telle concertation consiste à s'assurer que la décision de fermeture ne puisse interférer avec une enquête en cours ou la compromettre¹⁵⁸.

Un arrêt du Conseil d'État du 31 juillet 2019 a précisé ce qu'il fallait entendre par autorité judiciaire. Se référant à l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution, le Conseil d'État a considéré que seuls les juges judiciaires et le ministère public pouvaient être considérés comme des autorités judiciaires et que « sauf circonstances particulières [...] l'autorité judiciaire avec laquelle l'autorité communale doit se concerter [...] est le Procureur du Roi ». Une concertation avec la zone de police ne suffit dès lors pas¹⁵⁹.

Par ailleurs, aucune condition n'entoure la manière dont la concertation doit se dérouler. Un arrêt plus ancien concernant l'article 9bis de la loi sur le trafic

de stupéfiants précisait que « la disposition précitée n'exige pas que cette concertation fasse l'objet d'un procès-verbal ni que celui-ci soit annexé à la décision de fermeture »¹⁶⁰. Dans une autre affaire, le bourgmestre s'était contenté d'informer le procureur du Roi de son intention de procéder à une fermeture d'établissement tout en lui laissant un délai de dix jours calendriers pour faire part de remarques éventuelles. En l'absence de réponse du procureur du Roi endéans ce délai, le bourgmestre avait procédé à la fermeture de la carrée en question. Le Conseil d'État estima que l'absence de réponse du parquet à la demande du bourgmestre était « sans incidence sur le sort de la procédure de fermeture administrative de l'établissement concerné »¹⁶¹.

L'avis qui serait formulé par le parquet à la suite de la concertation ne lie en tout cas pas le bourgmestre quant au sens de la décision qu'il prendrait à défaut de précision dans la disposition en ce sens¹⁶². Certes, si le bourgmestre décide de ne pas suivre l'avis des autorités judiciaires, il sera soumis à une obligation de motivation renforcée et risque d'engager ses responsabilités civile, pénale et politique en cas de dommage.

36. L'article 134septies de la N.L.C. prévoit ensuite que le bourgmestre **entende le responsable dans ses moyens de défense** avant de prendre une décision de fermeture d'un établissement. Il s'agit d'une exigence légale à laquelle aucune dérogation ne semble permise¹⁶³, ce qui n'a pas manqué de susciter certaines critiques de la part du député Hans Bonte qui se demandait s'il n'était pas absurde de devoir auditionner les personnes impliquées dans des activités terroristes¹⁶⁴.

Les personnes qui doivent être entendues ne sont pas toutes précisées par le texte même de l'article 134septies de la N.L.C. En tout cas, le terme de « responsable » vise le gérant de l'établissement. En réalité, il est possible d'affirmer que toutes les personnes pour qui la mesure emporterait des conséquences graves sur leur situation ou sur leurs intérêts doivent être

158. 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.*, Chambre, 2015-2016, n° 1473/8, p. 21 et 25.

159. Voir C.E., n° 245.252 du 31 juillet 2019, *S.P.R.L. Al Andalousia* (art. 9bis de la loi sur le trafic de stupéfiants).

160. C.E., n° 231.992 du 24 juillet 2015, *S.P.R.L. Ibéria*.

161. C.E., n° 246.081 du 14 novembre 2019, *Douchy*.

162. Deux amendements ont été déposés en ce sens. Le premier amendement visait à remplacer la concertation et subordonner la compétence du bourgmestre à une demande expresse émanant du parquet fédéral ou du parquet du procureur du Roi territorialement compétent. Le second conditionnait la décision de fermeture à la délivrance d'un avis conforme de la part des autorités judiciaires. Voir la 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, amendements, *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 1473/10, amendements n° 5 et 6.

163. Certes, des exceptions existent à l'application du principe *audi alteram partem* et notamment l'urgence qui permet d'adopter une mesure sans entendre préalablement les intéressés, à charge pour l'autorité de le faire au plus vite après l'adoption de la mesure (C.E., n° 120.119 du 3 juin 2003, *Despontin*). Néanmoins, le texte semble imposer une audition préalable sans qu'aucune dérogation ne lui soit permise, le principe *audi alteram partem* devant, en toute hypothèse et pour ce qui concerne ses exceptions aussi, s'effacer devant une norme de valeur législative qui lui serait contraire, ce qui est le cas en l'espèce. Voir cependant l'arrêt du Conseil d'État n° 248.672 du 20 octobre 2020, *VZW Family Soccer* qui précise ceci au sujet de l'article 134ter de la N.L.C. qui impose aussi que « le contrevenant » ait eu la possibilité de faire valoir ses moyens de défense : « *Indien, ten slotte, de burgemeester meende in een dergelijk geval van hoogdringendheid te verkeren dat hij zich niet gebonden hoefde te achten door het vereiste van artikel 134ter van de nieuwe gemeentewet om verzoekster in de gelegenheid te stellen voorafgaandelijk haar verweermiddelen naar voren te brengen, dan diende hij dit, en de redenen ervoor, op het eerste gezicht formeel in de motieven van zijn besluit tot uitdrukking te brengen.* »

164. *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 1473/8, p. 25.



auditionnées par le bourgmestre¹⁶⁵. Cela englobe tout type de locataire du bien faisant l'objet de la mesure de fermeture ainsi que le propriétaire de l'établissement, si ce n'est pas le gérant lui-même. Le fondement de cette obligation ne trouverait pas sa source au sein de l'article 134septies de la N.L.C., mais dans l'application supplétive du principe général *audi alteram partem*.

La manière dont doit se dérouler l'audition n'est pas non plus prévue par l'article 134septies de la N.L.C. L'on pourra néanmoins se référer aux garanties découlant du principe *audi alteram partem* pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec le prescrit de l'article 134septies de la N.L.C. Ainsi, le principe de l'audition préalable impose à l'autorité qui désire prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir utilement ses observations quant à ladite mesure¹⁶⁶. Le principe implique certes que la convocation à l'audition soit envoyée au siège social de la personne morale, mais il n'impose pas en sus que la convocation soit adressée aux domiciles privés des gérants de la personne morale¹⁶⁷. Le principe nécessite le respect d'un délai raisonnable entre la convocation¹⁶⁸ et la tenue de l'audition afin que les personnes intéressées par la mesure puissent préparer utilement leurs observations¹⁶⁹.

37. Concernant l'exigence de motivation, la décision de fermeture est un acte administratif unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui produit des effets juridiques au sens la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs¹⁷⁰. Par conséquent, elle doit être motivée formellement en plus de reposer, comme tout acte administratif unilatéral, sur des motifs exacts en fait, pertinents et légalement admissibles¹⁷¹.

Il s'agira pour le bourgmestre de procéder à « l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons qui fondent la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'esèce »¹⁷². L'étendue de la motivation doit, par ailleurs,

être proportionnelle à l'importance de la décision prise, sachant, pour ce qui nous concerne, que la fermeture d'un établissement, quel qu'il soit n'est jamais anodine au regard de l'atteinte portée aux droits fondamentaux tels que l'inviolabilité du domicile, la liberté de commerce et d'industrie ou encore la liberté de religion¹⁷³.

Dans le cadre d'un contexte terroriste, il peut être opportun de ne pas dévoiler au sein de la décision de fermeture certaines informations sensibles pouvant, par exemple, porter préjudice à une enquête en cours ou certaines informations couvertes par le secret professionnel¹⁷⁴. Dans ce cas, le bourgmestre pourra toujours faire valoir l'une des exceptions reprises à l'article 4 de la loi sur la motivation formelle, particulièrement le fait de compromettre la sécurité extérieure de l'État ou le fait de porter atteinte à l'ordre public, même si rares sont les arrêts ayant toléré une absence de motivation formelle sur base d'une de ces exceptions.

38. Une fois la décision de fermeture prise par le bourgmestre, elle devra faire l'objet d'une confirmation par le collège des bourgmestre et échevins de la première séance qui suit. L'article 134septies de la N.L.C. ne précise pas les conséquences de l'absence d'une telle confirmation, mais l'on peut supposer, à la lecture des autres dispositifs de fermeture, que la décision de fermeture cessera immédiatement d'avoir effet¹⁷⁵.

L'objectif poursuivi par l'intervention *a posteriori* du collège des bourgmestre et échevins consiste à encadrer l'action du bourgmestre d'un certain nombre de garanties, au même titre que la concertation avec les autorités judiciaires. Elle tend à éviter des décisions arbitraires en sollicitant le concours d'un organe collégial¹⁷⁶.

39. La décision de fermeture qui peut être prise par le bourgmestre sur la base de l'article 134septies de la N.L.C. s'entend de la fermeture totale de l'établissement, et non de la limitation des heures d'ouverture. L'on ne voit d'ailleurs pas de prime abord, dans l'hypothèse de la lutte administrative contre le terrorisme, l'intérêt de procéder à une fermeture partielle. La durée de la décision de fermeture ne pourra pas excéder

165. F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, « Les droits de la défense et les actes unilatéraux de l'administration : où l'unilatéralité ne va pas sans contradiction », *Les droits de la défense*, P. MARTENS (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, p. 63 à 135, spéc. p. 71, 72 et 77.

166. Voir C.E., n° 248.483 du 6 octobre 2020, *b.v. Club Blu Bruxelles* ; C.E., n° 244.273 du 24 avril 2019, *S.C.R.I. Ortak*. Voir aussi C.E., n° 241.466 du 11 mai 2018, *b.v.b.a. Sin Job Bowlingcentrum*. Concernant le contenu du principe, voir S. DEPRÉ, E. DE LOPHEM, C.-H. DE LA VALLÉE POUSSIN, M. CHOMÉ et M. LAMBERT DE ROUVROIT, « Étude pratique des principes du contradictoire, des droits de la défense, *audi alteram partem* et *non bis in idem* », *Les principes généraux de droit administratif*, F. VISEUR et S. BEN MESSAOUD (coord.), Bruxelles, Larcier, 2017, p. 493-563, spéc. p. 509 à 515 ; F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, p. 83 à 135.

167. C.E., n° 244.273 du 24 avril 2019, *S.C.R.I. Ortak*.

168. Et même la communication du dossier administratif.

169. C.E., n° 245.252 du 31 juillet 2019, *S.P.R.L. Al Andalousia* ; C.E., n° 241.446 du 8 mai 2018, *b.v.b.a. De Stem*.

170. *M.B.*, 12 septembre 1991.

171. Appelé principe général de droit de la motivation interne ou matérielle. Voir par exemple C.E., n° 247.117 du 21 février 2020, *b.v. Kommilfoo Hasselt*.

172. C.E., n° 244.273 du 24 avril 2019, *S.C.R.I. Ortak*.

173. Voir pour un exemple sur la base de l'article 134quater de la N.L.C. en période de pandémie de coronavirus covid-19 C.E., n° 248.331 du 22 septembre 2020, *b.v. Cash pot*.

174. Notamment les secrets partagés au sein d'une CSIL. *Supra*, n° 21.

175. Ce qui est effectivement prévu pour les articles 134ter et 134quater de la N.L.C.

176. La confirmation n'a en revanche pas pour objet de porter atteinte au caractère exclusif de la compétence du bourgmestre en la matière. Voir cependant les travaux préparatoires : « l'intervenant [Hans Bonte] estime cependant que la condition imposant l'accord du collège des bourgmestre et échevins est inacceptable. Il suffit d'informer le collège. C'est en effet le bourgmestre même qui dispose légalement de la compétence en matière de sécurité. La fermeture ou non d'un établissement donné ne peut dépendre de la majorité au collège. Il appartient au bourgmestre de prendre ses responsabilités en la matière » (*Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 1473/8, p. 20 et 24).



six mois. Le Conseil d'État veillera au respect du principe de proportionnalité quant à la durée de fermeture, même si, soucieux de respecter le principe de séparation des fonctions d'administrer et de juger, il ne pourra sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation de la part du bourgmestre¹⁷⁷.

La durée de six mois constitue bien un maximum concernant les mêmes faits. Ainsi, si le bourgmestre peut adopter deux décisions de fermeture d'un établissement dont la motivation révèle qu'elles ont été prises en raison des mêmes faits, le cumul des deux ne peut aboutir à une fermeture pour une durée excédant le délai de six mois prévu par l'article 134septies de la N.L.C. Par mêmes faits, il faut entendre ceux rassemblés par une unité de nature, de temps et de lieu.

Afin de faire respecter son arrêté de fermeture, le bourgmestre est habilité à apposer des scellés. Le scellé est défini par Philippe LAMBERT comme « l'ensemble de la bande de papier ou d'étoffe et des deux cachets de cire, revêtus d'un sceau officiel, apposés par l'autorité publique (juge de paix, commissaire de police...) et destinés à empêcher l'ouverture d'un meuble ou d'un local »¹⁷⁸. L'intérêt de permettre au bourgmestre d'apposer des scellés découle des conséquences d'un bris de scellés, à savoir l'existence de sanctions pénales prévues aux articles 283 et suivants du Code pénal¹⁷⁹. La Cour de cassation a précisé ce qu'il fallait entendre par bris de scellés : il consiste « dans la méconnaissance de la mesure prise par l'autorité, par toute atteinte matérielle, soit par dégradation ou destruction des scellés ou accessoires, soit par leur seul enlèvement, soit encore par dégradation ou destruction de la clôture scellée ou de l'objet scellé lui-même ; que si l'accès ou l'utilisation sans bris matériel des scellés ne constitue pas un fait punissable, le seul enlèvement des scellés ou de la clôture scellée constitue le bris matériel de scellés, au sens de la loi »¹⁸⁰.

40. Comme pour tout acte administratif unilatéral, la décision de fermeture est susceptible de faire

l'objet d'un recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'État.

Néanmoins, la brièveté de la décision de fermeture – d'une durée maximale de six mois – rend inutile le recours à la procédure de suspension ordinaire, « le délai de traitement de l'affaire en référé ordinaire est *a priori* incompatible avec le délai dans lequel une décision doit intervenir pour prévenir une atteinte aux intérêts de la partie requérante »¹⁸¹. En conséquence, il est permis, en cette matière, de recourir à la procédure de suspension en extrême urgence telle que prévue au paragraphe 4 de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Concernant la condition de l'urgence, le Conseil d'État a rappelé à maintes reprises qu'elle « ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond »¹⁸².

La recevabilité d'une demande de suspension en extrême urgence impose, selon les chambres francophones du Conseil d'État, la réunion de deux conditions¹⁸³ : d'une part, l'imminence d'une atteinte aux intérêts de la partie requérante¹⁸⁴ et, d'autre part, la diligence de celle-ci pour prévenir cette atteinte et saisir le Conseil d'État¹⁸⁵. Les chambres néerlandophones ne semblent pas vérifier à chaque fois ces deux conditions, considérant pour les arrêts analysés, qu'une décision de fermeture justifie le recours à la procédure d'extrême urgence¹⁸⁶.

Conclusion

41. Au cours des travaux de la Commission d'enquête parlementaire « attentats », un panel de bourgmestres a dénoncé le manque de moyens et l'existence d'une

177. Voir par exemple C.E., n° 246.538 du 24 décembre 2019, *S.P.R.L. Naël* (134quater de la N.L.C.) ; C.E., n° 241.348 du 27 avril 2018, *Goossens* (134quater de la N.L.C.).

178. P. LAMBERT, « Scellés – Bris de scellés », *Postal Memorialis*, Waterloo, Kluwer, 2020, S 20, p. 397.

179. Voir I. WATTIER, « Des bris de scellés », *Les infractions. Volume 5. Les infractions contre l'ordre public*, H.-D. BOSLY et C. DE VALKENNEER (dir.), Bruxelles, Larcier, 2012, p. 425 à 436.

180. Cass., 10 mars 1992, R.G. 5049, *Pas.*, 1992, I, p. 615.

181. C.E., n° 245.252 du 31 juillet 2019, *S.P.R.L. Al Andalousia*.

182. C.E., n° 249.333 du 24 décembre 2020, *A.S.B.L. United People* ; C.E., n° 246.538 du 24 décembre 2019, *S.P.R.L. Naël* ; C.E., n° 244.663 du 29 mai 2019, *S.P.R.L. Svaomlia* ; C.E., n° 243.939 du 14 mars 2019, *S.P.R.L. Starter Romario* ; C.E., n° 242.419 du 25 septembre 2018, *El Rifai*.

183. Outre la condition de moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte attaqué. Certains arrêts n'analysent pas toujours dans le détail ces deux conditions. Voir C.E., n° 241.051 du 20 mars 2018, *Buscemi*.

184. Le référé ordinaire ne pouvant prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante. Voir C.E., n° 246.538 du 24 décembre 2019, *S.P.R.L. Naël* ; C.E., n° 245.252 du 31 juillet 2019, *S.P.R.L. Al Andalousia* qui considèrent que l'imminence du péril est établie dès qu'il y a une fermeture d'une durée respectivement de un et six mois. Voir aussi C.E., n° 242.419 du 25 septembre 2018, *El Rifai* qui considère que l'imminence du péril est établie pour une fermeture de deux mois, mais qui considère qu'il n'y a pas, dans le cas d'espèce, d'atteinte aux intérêts du requérant. Voir encore C.E., n° 244.663 du 29 mai 2019, *S.P.R.L. Svaomlia* qui considère qu'il n'y a pas d'imminence du péril pour une décision de fermeture de quatre mois, la société gérant l'établissement fermé gérant aussi un autre établissement. Selon certains arrêts, « lorsqu'une personne morale invoque, au titre de l'urgence, un risque financier important pouvant mettre en péril sérieusement ses activités, encore faut-il qu'elle l'établisse de manière concrète ». Cette exigence semble rarement rencontrée. Voir C.E., n° 248.360 du 25 décembre 2020, *Shah* ; C.E., n° 241.772 du 13 juin 2018, *S.P.R.L. Dylan* (il faut que « la survie économique de l'établissement soit sérieusement mise en péril »).

185. Un délai allant jusqu'à 7 jours entre la notification de l'acte attaqué et l'introduction de la demande de suspension remplit la condition de diligence. Voir C.E., n° 244.663 du 29 mai 2019, *S.P.R.L. Svaomlia* (4 jours). Un délai de 16 jours ne remplit par conséquent pas cette condition (C.E., n° 243.939 du 14 mars 2019, *S.P.R.L. Starter Romario*).

186. Voir C.E., n° 248.483 du 6 octobre 2020, *b.v. Club Blu Bruxelles* qui précise ceci : « *Er bestaat geen axioma volgens hetwelk een economisch nadeel in geen geval een uiterst dringende noodzakelijkheid kan verantwoorden* ». Voir aussi C.E., n° 244.035 du 26 mars 2019, *VZW Kowboys and indians* ; C.E., n° 241.446 du 8 mai 2018, *b.v.b.a. De Stem* ; C.E., n° 242.365 du 18 septembre 2018, *b.v.b.a. Diamond Lounge*. L'organisation d'un mariage prévu depuis plus d'un an dans une salle de banquet fermée sur base de l'article 134ter de la N.L.C. notamment est un élément qui peut justifier le recours à la procédure en extrême urgence (C.E., n° 241.466 du 11 mai 2018, *b.v.b.a. Sint Job Bowlingcentrum*). Voir encore C.E., n° 248.672 du 20 octobre 2020, *VZW Family Soccer*.



législation inadéquate pour eux dans la prévention du radicalisme, de l'extrémisme violent et du terrorisme¹⁸⁷. Ont ainsi été évoqués le manque d'informations des bourgmestres et la difficulté de remédier au problème de la « séparation excessive »¹⁸⁸ des informations administratives et des informations judiciaires ainsi que la soumission d'un certain nombre d'acteurs de terrain au secret professionnel. Il a aussi été souligné qu'il fallait « renforcer la police administrative, y compris en particulier en ce qui concerne les infractions terroristes »¹⁸⁹.

La présente contribution a eu comme ambition d'analyser deux modifications législatives qui entendaient, partiellement, rencontrer les objections soulevées par les bourgmestres¹⁹⁰. La première vise à considérer les cellules de sécurité intégrale locales comme des structures de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal afin de permettre un partage du secret professionnel entre les membres composant cet organe de concertation. La seconde, antérieure chronologiquement, permet au bourgmestre d'adopter une décision de fermeture à l'encontre d'un établissement au sein duquel se dérouleraient des faits constitutifs d'une des infractions terroristes.

Les deux instruments partagent la même finalité à savoir prévenir la commission des infractions terroristes visées au titre I^{er}ter du livre II du Code pénal. Ils n'interviennent cependant pas au même moment. Les CSIL ont en effet pour mission de détecter de manière la plus précoce possible les personnes pour lesquels il existe des « indices » selon lesquels elles se trouvent dans un processus de radicalisation au sens de l'article 2, 15°, de la loi organique des services de renseignement et de sécurité et d'élaborer pour certaines d'entre elles un trajet de suivi personnalisé par l'intermédiaire d'un accompagnement sociopréventif. L'article 134septies de la N.L.C. exige du bourgmestre

qu'il dispose d'« indices sérieux » de faits constitutifs de l'une des infractions terroristes pour pouvoir procéder à la fermeture d'un établissement. Contrairement aux CSIL qui peuvent discuter d'individus pour lesquels le bourgmestre n'a que des indices qu'ils soient « mentalement préparés ou disposés à commettre une infraction terroriste »¹⁹¹, l'article 134septies de la N.L.C. exige lui des « indices sérieux » qui doivent porter non pas sur l'existence d'un processus de radicalisation, mais sur des faits qui traduisent la présence au sein de l'établissement d'infractions terroristes.

Cette finalité limitée de l'article 134septies de la N.L.C. permet véritablement de circonscrire les pouvoirs de fermeture d'établissement du bourgmestre en les cantonnant à la prévention des infractions pénales, qui au demeurant est une des composantes de la sécurité publique¹⁹². La difficulté réside cependant dans le fait que cette finalité, couplée aux autres conditions de mise en œuvre de l'article 134septies de la N.L.C.¹⁹³, aboutit sans nul doute à une quasi-impossibilité pour les bourgmestres de mobiliser cet article de manière effective, sauf en présence d'une enquête pénale en cours, sur proposition – pour ne pas dire ordre – d'une autorité judiciaire.

Ajoutons à cela que l'obligation découlant de l'article 29 du Code d'instruction criminelle et imposant à toute autorité constituée de donner avis au ministère public de tout crime ou délit dont elle aura connaissance, entraînant vraisemblablement la privation de liberté des auteurs de ces faits, mettra sans doute fin au trouble de l'ordre public dans l'établissement et rendra la fermeture de celui-ci « inutile »¹⁹⁴. Seul l'avenir nous dira si cette disposition présentera quelque utilité pour les bourgmestres dans la lutte contre le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme.

187. Voir *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 1752/8, p. 424 à 428.

188. *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 1752/8, p. 427.

189. *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 1752/8, p. 464.

190. Même si, à proprement parler, l'adoption de la loi insérant l'article 134septies au sein de la N.L.C. a été adoptée un mois avant la conclusion du troisième rapport de la Commission d'enquête parlementaire. Voir *Doc.*, Chambre, 2016-2017, n° 1752/8, p. 422 et 423.

191. Selon la définition donnée du processus de radicalisation au sein de la loi organique des services de renseignement et de sécurité.

192. Voir par exemple le projet de loi sur la fonction de police, *Doc.*, Chambre, 1990-1991, n° 1637/1, p. 5 qui précise que « 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 ».

193. Notamment les notions d'établissement et d'indices sérieux ou encore l'exigence d'une concertation préalable avec les autorités judiciaires.

194. Voir *Doc.*, Chambre, 2015-2016, n° 1473/3, p. 8 et 9.

