

## Les réponses face au terrorisme : les glissements du judiciaire vers l'administratif

Mercuriale prononcée par le Procureur Général de Liège,  
Christian De Valkeneer, à l'occasion de la rentrée judiciaire  
2017 de la Cour d'appel de Liège

### I. Les constats

L'année judiciaire qui vient de s'écouler fut un peu moins meurtrière que la précédente en Europe occidentale sur le plan des attentats terroristes et la Belgique n'a pas eu à déplorer de tués même si l'on a échappé de peu le 20 juin dernier un drame à la gare centrale à Bruxelles. Malgré une diminution du nombre de victimes par rapport à l'année judiciaire 2015/2016, on ne dénombrait pas moins cinquante-trois tués, au 17 août, dans divers actes terroristes qui ont touché la France, l'Allemagne, la Suède et la Grande-Bretagne et des dizaines de blessés. Au moment où j'étais en train de rédiger cette mercuriale, l'Espagne a été frappée par un attentat meurtrier à Barcelone qui a fait treize victimes dont une belge. Un attentat a, également, touché la Finlande dans la même semaine

que celle de l'attaque de Barcelone. Il y a une semaine, trois militaires étaient attaqués au couteau par un homme au centre de Bruxelles.

Au-delà des drames individuels et familiaux qui se cachent derrière chacun de ces faits, ces chiffres restent modestes comparés au nombre de victimes que le terrorisme, pratiqué au nom d'un soi-disant islam, a causé de l'Afrique de l'ouest aux Philippines, en passant par l'Irak et l'Afghanistan, ces douze derniers mois. Sans compter, les innombrables victimes de la guerre qui fait rage en Syrie, en Irak, au Yémen et en Afghanistan. Les morts et les blessés du terrorisme se sont comptés par milliers au cours de cette année judiciaire écoulée. Encore tout récemment, le Burkina Faso a été frappé par un grave attentat dans un café à Ouagadougou.

Si l'on revient à l'Europe, plusieurs constats nous semblent pouvoir être faits à propos des actes terroristes qui ont émaillés ces douze derniers mois.

Tout d'abord, la forme des passages à l'acte semble avoir évolué d'une double manière. D'une part, on a assisté, semble-t-il, davantage à un djihadisme de proximité, comme le qualifie le doctrinaire du djihad post attentats du 11 septembre 2001, Abu Musab al-Suri dans son appel à la résistance mondiale islamique, qui appelle à tuer les mécréants et les apostats à l'aide de tout moyen disponible,<sup>1</sup> caractérisé par des actes émanant d'individus paraissant isolés et

---

<sup>1</sup> G. KEPEL, *Terreur dans l'hexagone. Genèse du djihad français*. Gallimard, 2015, pp. 49 et ss

non-reliés à des organisations terroristes. D'autre part, les moyens mobilisés étaient souvent rudimentaires, tantôt un véhicule, tantôt une arme blanche. Lorsqu'il y a recours à des moyens plus sophistiqués, comme des explosifs, ceux-ci semblent mal maîtrisés.

Les formes les plus sommaires de violences ont heureusement des conséquences souvent plus limitées que le recours à des explosifs ou des armes automatiques. Néanmoins, elles témoignent du fait que le passage à l'acte est à la portée d'un grand nombre d'individus pour autant que la détermination soit au rendez-vous. De surcroît, il s'agit d'un terrorisme bon marché qui n'exige que très peu de moyens financiers. Enfin, le profil des auteurs interpelle. A priori, il s'agit d'individus relativement inconnus des services de police ou de renseignements, voire même totalement inconnus. C'était le cas, de celui qui tenta de faire exploser une bombe à la gare centrale en juin dernier.

Si ces constats se confirment, ils sont particulièrement inquiétants car ils pourraient signifier que désormais des individus peu ou faiblement encadrés peuvent passer à l'acte de manière spontanée sans disposer de moyens un tant soit peu élaborés. Il est, par ailleurs, de nature à interpeller les moyens importants qui ont été mis en œuvre ces dernières années afin de garantir la sécurité : déploiement de militaires dans les rues, mise en place de différentes plateformes d'échange d'informations, renforcement des moyens des services de

police et de renseignements, élargissement des moyens légaux tant préventifs que répressifs pour ne citer que les principales initiatives. En effet, sans remettre en cause le bien-fondé de ces mesures, quels effets peuvent-elles avoir réellement sur la prévention ou l'anticipation de tels actes qui se caractérisent justement par leur grande imprévisibilité tant sur le plan des moyens et des objectifs que des auteurs ?

La seule conséquence de ces mesures serait-il d'influer positivement sur le sentiment de sécurité de la population ? Ce n'est pas exclu et c'est une dimension à ne certainement pas négliger. La sécurité subjective a autant d'importance que la sécurité objective voire peut-être plus. Un indice de l'effet des mesures prises sur le sentiment de sécurité de la population réside peut-être dans la relative résilience des citoyens européens face aux actes terroristes. Les habitudes et les modes de vie des populations européennes ont, à priori, peu changé en deux ou trois ans et il n'a pas été enregistré un effet de psychose au sein de celles-ci. C'est un constat rassurant car un des objectifs du terrorisme est justement de générer l'effroi et l'anxiété parmi la population et ainsi produire une déstabilisation au sein de la société. La résilience collective est considérée par certains spécialistes comme une forme de résistance non-négligeable face au terrorisme consistant à signifier aux auteurs que les actes qu'ils posent n'ont qu'un impact limité. Les stratégies de résilience face au

terrorisme ont été expérimentées, notamment, en Grande-Bretagne dans le cadre des attentats perpétrés par l'IRA<sup>2</sup>.

Toutefois, l'impact de la résilience en tant que contre-stratégie face au terrorisme n'a peut-être un effet significatif que face à des actes caractérisés par une certaine forme de rationalité. En est-il de même par rapport à des actes qui paraissent dépourvus de cette dimension comme ceux auxquels on a assisté ces derniers douze mois ?

Cette résilience, à priori rassurante, que semble manifester les populations européennes face au terrorisme, cache, toutefois, peut-être des réalités moins réconfortantes. Parmi celles-ci figure notre rapport à l'altérité et en particulier celui à l'égard de la communauté musulmane. Les résultats d'une étude commandée par la RTBF et le journal *Le Soir* intitulée *noir jaune blues* diffusés début 2017 posent question à ce sujet, sous réserve bien entendu de leur fiabilité<sup>3</sup>.

Grossièrement résumée, cette étude met en évidence une méfiance mutuelle importante entre la communauté musulmane et le reste de la population. D'un côté, la communauté musulmane est vécue comme une menace pour les valeurs de la société belge, voire pour la sécurité du pays tandis que de l'autre côté, le

---

<sup>2</sup> Voy. Sur cette question, J. HENROTIN, *La résilience dans la défense anti-terroriste Proposition de déploiement stratégique*, Réseau multidisciplinaire d'Etudes Stratégiques, 2007.  
Note d'analyse numéro 2

<sup>3</sup> [https://www.rtbef.be/info/societe/detail\\_noir-jaune-blues-constat-d-echec-pour-le-vivre-ensemble-en-belgique?id=9497247](https://www.rtbef.be/info/societe/detail_noir-jaune-blues-constat-d-echec-pour-le-vivre-ensemble-en-belgique?id=9497247)

sentiment de rejet, d'extranéité et de victime prédomine dans les relations avec la société belge jugée comme dangereuse par un quart de la communauté musulmane. Il semble donc exister un sentiment d'incompréhension et de dangerosité mutuelle croissant de part et d'autre. Cette situation n'est pas propre à la Belgique. En 2016, l'IFOP a réalisé un sondage sur la perception de l'Islam en France. Il en ressort que près de cinquante pour cent de la population estime que la communauté musulmane représente une menace pour la France. Les deux-tiers des sondés pensent que les membres de cette communauté sont mal intégrés et ce en raison de leur refus de s'adapter à la société française. Un sondage similaire conduit en Allemagne au même moment a abouti à des conclusions assez proches nonobstant des résultats un peu moins tranchés qu'en France<sup>4</sup>.

Un des indicateurs de cette crainte réside dans la discrimination à l'embauche. Une étude conduite en France d'avril à juillet 2016, basée sur un « testing », par l'envoi de candidatures fictives, a révélé qu'un nom à consonance maghrébine pouvait être un sérieux frein à l'embauche. Ainsi, selon l'étude, le taux global de réponses positives reçues par une candidature « maghrébine » est de 9 %, contre 20 % pour les candidatures « hexagonales ». Soit onze points d'écart.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> <http://www.lejdd.fr/Societe/Religion/SONDAGE-L-image-de-l-islam-se-degrade-en-France-et-en-Allemagne-783111>

<sup>5</sup> [http://www.lemonde.fr/emploi/article/2016/12/13/discriminations-a-l-embauche-une-etude-severe-pour-les-grandes-entreprises-francaises\\_5047845\\_1698637.html#02x5PpFT9F5O1QXZ](http://www.lemonde.fr/emploi/article/2016/12/13/discriminations-a-l-embauche-une-etude-severe-pour-les-grandes-entreprises-francaises_5047845_1698637.html#02x5PpFT9F5O1QXZ).

Afin de lutter contre la discrimination à l'embauche, le Ministre de l'Emploi, Kris Peeters, veut permettre le recours par les inspections sociales à la méthode des mystery calls afin de s'assurer que les entreprises ne sélectionnent pas les candidats sur base de critères tels que le sexe, l'âge, la race ou la nationalité. Ce projet fait polémique dans les milieux patronaux.

Les quelques sondages évoqués ci-avant semblent donc indiquer des formes de repli fondées sur l'appartenance communautaire ou religieuse rendant le dialogue plus difficile et surtout le développement croissant de préjugés réciproques.

Si ce constat s'avère exact le terrorisme a, alors, certainement marqué un point et ce repli auquel il a contribué n'est peut-être pas étranger au passage à l'acte d'individus isolés auquel nous avons assisté au cours de l'année judiciaire écoulée dans différents pays d'Europe occidentale. Les perceptions, de victimisation, avérées ou imaginées, ressenties par d'aucuns et de dangerosité de la société occidentale, catalysées par une pensée salafiste constituent peut-être une grille, parmi d'autres, pour décoder les événements auxquels nous assistons.

L'injustice avérée ou perçue doit toujours avoir une doctrine pour servir d'amorce à un passage à l'acte. La doctrine salafiste qui a proliféré ces dernières décennies a été probablement un creuset propice à l'alimentation des peurs, des frustrations et du rejet des valeurs occidentales pouvant conduire aux actes extrêmes dont nous sommes les témoins depuis quelques années. La crise

profonde que les pays du Moyen-Orient traversent depuis la chute du régime irakien en 2003 a probablement, aussi, constitué une forme d'agrégat à des dynamiques multiples alors en effervescence. Elle a permis de donner un « territoire » à des groupes terroristes. Un territoire représente une forme de sanctuaire qui crée un appel d'air pour ceux qui sont en recherche d'un engagement. A cela, il convient d'ajouter le rôle des médias sociaux qui constituent un vecteur puissant et rapide de diffusion des idées et des informations et un outil d'endoctrinement.

## II. Les réponses

La réponse sécuritaire a constitué un axe important de la réaction étatique, ces dernières années, face aux attentats. Ce constat n'est guère surprenant et s'observe classiquement dans des périodes d'atteintes ou de menaces graves contre la sécurité publique ou à certains droits fondamentaux. Les années qui ont suivie l'après 11 septembre 2001 ont été marquées par une intense activité législative dans le domaine de la procédure pénale et des méthodes d'enquête en particulier. Les tueries du Brabant wallon donnèrent lieu à des transformations importantes de l'organisation de notre système de sécurité (services de police et de renseignements). L'affaire Dutroux déboucha sur des réformes visant à améliorer la lutte contre la pédophilie et la traite des êtres humains, consacra la

place de la victime dans le cadre de l'instruction préparatoire et déboucha sur une refonte complète du système policier.

Si le schéma actuel est assez classique sous la forme d'un modèle crise/réaction, les réponses et les approches auxquelles il est recouru semblent se distinguer sensiblement de celles adoptées quinze ans plus tôt dans la foulée des attentats de New-York. Dans les années qui ont suivi le 11 septembre 2001, on a assisté, pour l'essentiel, à un renforcement de l'arsenal des instruments d'enquête judiciaire (méthodes particulières de recherche et protection des témoins, en particulier) et l'introduction des infractions terroristes dans le code pénal. La démarche était essentiellement pénale, fondée sur des incriminations reposant sur des faits relativement concrets (la définition de l'infraction terroriste, l'aide à la commission d'acte terroriste, l'appartenance à une organisation terroriste, etc.) et des méthodes d'enquête (observation, infiltration, contrôle visuel discret, recours aux indicateurs, etc.) mises en œuvre et contrôlées par l'autorité judiciaire.

Quinze ans plus tard, le modèle qui semble se dessiner en matière de lutte contre le terrorisme paraît se distinguer à plusieurs égards de celui de l'après 2001 en particulier à raison de la place croissante qu'il attribue à la police administrative et au concept de sécurité publique au détriment de l'approche pénale du phénomène. La préoccupation majeure semble de plus en plus de tenter

de prévenir des passages à l'acte davantage peut-être que de les réprimer. Cette logique n'est évidemment pas critiquable en soi et se comprend aisément dans le chef des décideurs politiques. La prévention des infractions constitue d'ailleurs une mission des autorités administrative qui remonte à la révolution française puisqu'elle est inscrite dans les décrets sur les municipalités de 1790.

Ce déplacement du pénal vers l'administratif découle vraisemblablement, en partie, de la différence entre la situation post-2001 et celle que nous connaissons aujourd'hui.

Deux éléments de distinction ressortent selon nous.

C'est la première fois depuis les années 80 que la Belgique est confrontée sur son sol avec des actes terroristes entraînant la mort de personnes. En 2001, la problématique du terrorisme islamique-radical n'était pas inconnue, plusieurs procès avaient été menés depuis les années nonante, mais n'avait jamais fait de victimes sur le sol belge. La menace a acquis, ces dernières années, une consistance qu'elle n'avait pas il y a quinze ans.

Elle a, également, changé de nature. Auparavant, circonscrite à un petit nombre de personnes relativement bien identifiées, elle est, aujourd'hui perçue comme étendue - elle peut provenir d'un nombre important de personnes<sup>6</sup> - imprévisible -

---

<sup>6</sup> Fin des années nonante/début 2000, moins d'une vingtaine de ressortissants belges ou de personnes vivant en Belgique se sont rendues en Afghanistan. Quinze ans plus tard, se sont près de cinq cent personnes qui se sont rendues dans la zone syro-irakienne. Plusieurs centaines d'autres ont tenté de la rejoindre ou nourrissaient le projet de s'y rendre.

un attentat peut se produire à tout endroit, à tout moment et peut-être commis par des personnes totalement inconnues des services de police et de renseignements - et protéiforme - il n'y a plus d'objectifs de prédilection -.

La menace est, en outre, liée à l'expression des convictions religieuses. Cet élément n'est certes pas nouveau puisqu'il est présent depuis toujours en toile de fond de l'islamisme radical. Néanmoins, cette dimension brouille les frontières entre ce qui relève de l'expression légitime des convictions et de l'incitation au terrorisme. L'article 141ter du code pénal dispose d'ailleurs qu'aucune disposition du titre relatif aux infractions terroristes ne peut être interprétée comme visant à réduire ou entraver des droits ou libertés fondamentales tels que notamment la liberté d'expression, en particulier la liberté de la presse et la liberté d'expression dans d'autres médias. Cette réserve témoigne de la crainte que la lutte contre le terrorisme ne passe pas par des atteintes aux libertés fondamentales.

### III. Droit pénal et prévention des infractions

Le droit pénal possède une faible aptitude à réprimer des comportements qui constituent les prémisses d'un passage à l'acte même si différentes figures tentent d'appréhender des activités criminelles indépendamment de la

commission de faits concrets et donc poursuivent une forme de finalité préventive. Pensons à l'association de malfaiteurs ou à l'organisation criminelle. Force est toutefois de constater que ces incriminations, au demeurant abstraites, sont rarement sanctionnées en l'absence de faits délictueux matériels et tangibles et servent davantage à fonder la mise en œuvre de méthodes d'enquête. Le groupe terroriste et la participation aux activités de celui-ci sont sanctionnés par les articles 139 et 140 du code pénal et visent, au même titre que l'association de malfaiteurs et l'organisation criminelle à réprimer des comportements dont le caractère infractionnel découle de la participation aux finalités délictueuses que ces structures poursuivent. Juger un comportement en fonction de sa finalité est malaisé car celle-ci possède toujours une dimension équivoque qui se conjugue mal avec les exigences d'objectivité et d'univocité des éléments constitutifs d'une infraction pénale<sup>7</sup>. C'est à raison de ces impératifs que les actes préparatoires ne sont pas sanctionnés et que seules les actes d'exécution le sont et encore seulement pour un nombre restreint d'infractions. Il a été tout récemment dérogé à ce principe par l'introduction d'un article 140septies dans le code pénal incriminant les actes préparatoires d'infractions terroristes.<sup>8</sup> Rapporter la preuve que ces

---

<sup>7</sup> C.C., 9/015, 28 janvier 2015.

<sup>8</sup> Ces actes préparatoires peuvent consister à : 1° collecter des renseignements concernant des lieux, des événements ou des personnes de manière à pouvoir commettre un acte sur ces lieux ou durant ces événements ou à porter atteinte à ces personnes, et observer ces lieux, ces événements ou ces personnes; 2° détenir, chercher, acquérir, transporter ou fabriquer des objets ou des substances susceptibles de présenter un danger pour autrui ou de provoquer des pertes économiques considérables;

comportements sont liés de manière non-équivoque à la préparation d'une infraction terroriste ne sera pas simple pour le ministère public et encore plus difficile à motiver pour le juge du fond.

L'article 140bis du code pénal qui punit celui qui diffuse ou met à la disposition du public un message, avec l'intention d'inciter directement ou indirectement à la commission d'une infraction terroriste, participe, également, de cet objectif d'anticipation. L'intentionnalité des propos conjuguée avec leur effet indirect sur la commission d'une infraction terroriste n'est pas aisée à rapporter. En effet, il faut l'intention d'inciter au terrorisme mais pas que les propos aient réellement poussé à la commission d'actes terroristes. Il importe peu que les propos tenus aient eu ce pouvoir. A ce jour, aucune décision n'a encore été rendue, à notre connaissance, sur pied de cet article.

De cette brève analyse de ces trois dispositions, on peut émettre des doutes quant aux capacités anticipatives du droit pénal compte tenu des principes d'univocité et d'objectivité des incriminations qui le gouvernent. Cette difficulté se trouve encore accrue face à des actes commis avec des moyens rudimentaires et par des auteurs qui vivent dans la masse des anonymes avec une faible visibilité.

---

3° détenir, chercher, acquérir, transporter ou fabriquer des moyens financiers ou matériels, des faux documents ou des documents obtenus illégalement, des supports informatiques, des moyens de communication, des moyens de transports;

4° détenir, chercher, acquérir des locaux pouvant servir de retraite, de lieu de réunion, de lieu de rencontre ou de logement;

5° revendiquer à l'avance, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, la commission d'une infraction terroriste, à l'exception de l'infraction visée à l'article 137, § 3, 6°.

#### IV. Les potentialités anticipatives supposées de la police administrative

La police administrative et le concept de sécurité publique qui la sous-tend obéit à des principes directeurs fort différents du droit pénal. Tout d'abord eu égard à sa finalité préventive, la police administrative peut se déployer dans une multitude de situations susceptibles de déboucher potentiellement sur des troubles à l'ordre public, des infractions ou des calamités. A la différence du droit pénal, la police administrative repose sur le concept général d'ordre public qui possède une grande plasticité et auxquelles une multitude de situations ou de comportements peuvent porter atteinte. Ceux-ci ne doivent pas être circonscrits selon des principes de clarté et de précision. Ce champ d'application général de la police administrative, par opposition au caractère restreint du droit pénal est compensé par la nature des mesures qui peuvent être prises afin de prévenir les atteintes à l'ordre public. En effet, la recherche des infractions et des preuves de celles-ci va permettre la mise en œuvre des moyens d'enquête susceptibles, selon la gravité des faits, de porter gravement atteinte aux droits et libertés individuels notamment au travers de privations de liberté, de perquisitions, de méthodes particulières de recherche, d'interceptions de télécommunications ou d'exploration des systèmes informatiques. En outre, la mise en œuvre de ces

mesures est soumise à des conditions strictes et à, un contrôle de la part de l'autorité judiciaire.

La police administrative ne met en œuvre, généralement, que des moyens faiblement attentatoires aux droits fondamentaux : contrôles d'identité, fouilles de personnes ou de véhicules, interdiction ou limitation d'accès à certains lieux ou privations de liberté de courte durée<sup>9</sup>. Le contexte terroriste que nous connaissons depuis quelques années est peut-être en train de modifier ce schéma. On assiste, en effet, à l'élargissement progressif des compétences attribuées aux autorités administratives afin de garantir la sécurité publique face à la menace terroriste. Ce développement se manifeste au travers de plusieurs modifications législatives.

Tout d'abord au niveau de l'échange d'informations. La loi sur la fonction de police a fait l'objet de deux modifications en 2016 visant à renforcer la transmission des informations judiciaires vers les autorités de police

---

<sup>9</sup> La seule hypothèse d'extension des compétences administratives que connaît le droit belge est contenue à l'article 4 de l'arrêté-loi du 11 octobre 2016 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège. Il dispose que : » Dans les territoires en état de siège, les autorités militaires spécialement désignées à cet effet peuvent, sous la direction et la responsabilité du Ministre de la Guerre :

1° Eloigner des lieux où ils pourraient nuire : les repris de justice et les personnes suspectes d'entretenir des relations avec l'ennemi; les étrangers; toute personne dont la présence est de nature à entraver les opérations militaires;

2° Faire procéder par les officiers de police judiciaire du service de la sûreté militaire et les officiers de gendarmerie à des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens ou à des explorations corporelles. Si l'exploration corporelle est faite sur une personne du sexe féminin, il y sera procédé à la réquisition de l'officier de police judiciaire, soit par un médecin, soit par une femme;

3° Ordonner la remise des armes et des munitions et faire procéder par les officiers de police judiciaire à leur recherche et à leur enlèvement;

4° Empêcher les réunions de nature à exciter ou à entretenir le désordre;

5° Surveiller, retenir et saisir les correspondances.

Ces attributions ne peuvent être exercées qu'en vue d'assurer la défense nationale et la sécurité de l'armée. »

administrative. Ainsi, l'article 13bis dispose que les autorités judiciaires, les fonctionnaires et les agents des services publics communiquent au ministre de l'Intérieur toutes les informations utiles en leur possession qui ont trait à la protection de la vie ou de l'intégrité physique des personnes à protéger, en se conformant aux règles déterminées par leurs autorités responsables.

Par ailleurs, les articles 44/2 § 2 et 44/11/3bis prévoient la création de banque de données communes en matière de terrorisme et d'extrémisme pouvant conduire au terrorisme, dans lesquelles les données de police administrative et judiciaire sont mises en commun. Les travaux préparatoires précisent que : « Les banques de données communes doivent permettre aux autorités administratives, de police administrative ou de police judiciaire de prendre les décisions adéquates pour assurer la sécurité des personnes et de prévenir et lutter efficacement contre les phénomènes visés à l'article 44/2, § 2 (*le terrorisme et le radicalisme*)<sup>10</sup>. »

Ensuite, au niveau des moyens d'action. A cet égard, trois modifications législatives récentes et future méritent d'être pointées.

D'une part, la possibilité de retrait de la carte d'identité par le Ministre de l'intérieur des personnes suspectées sur base d'indices précis de vouloir se rendre dans des territoires où des groupes terroristes sont actifs ou à

---

<sup>10</sup> Doc. 54 1727/001, pp. 14 et 20.

l'étranger en vue de commettre des infractions terroristes<sup>11</sup>. D'autre part, la possibilité pour les bourgmestres de fermer des établissements, pour la durée qu'ils déterminent, lorsqu'il existe des indices sérieux que s'y déroulent des infractions terroristes<sup>12</sup>.

Enfin, la possibilité pour les polices locales ou la police fédérale de conduire, dans le cadre de la police administrative, des observations de personnes suspectées d'être 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 sécurité ou de vouloir se rendre à l'étranger ou à l'égard desquelles il existe des indices fondés et très sérieux qu'elles souhaitent se rendre sur un territoire où des groupes terroristes sont actifs ou que ces personnes ont l'intention de commettre hors du territoire national des infractions terroristes. Cette faculté figure dans l'avant-projet de loi modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police. Il s'agit certainement de la mesure qui, si elle est votée, va le plus loin dans l'extension des compétences accordées aux autorités administratives dans le cadre de la prévention des atteintes à la sécurité publique face à la menace terroriste.

S'agit-il là des prémisses à la mise à disposition des autorités administratives de moyens d'investigation comparables à ceux dont disposent les autorités

---

<sup>11</sup> Article 6 § 10 de la loi du 19 juillet 1991 de la loi relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

<sup>12</sup> Article 134septies de la nouvelle loi communale.

judiciaires tels que les interceptions de télécommunications ou les visites domiciliaires, voire des possibilités d'internement, de surveillance électronique ou de réduction du droit d'aller et venir.

Cette évolution, si elle devait se confirmer, nous paraît dangereuse à plusieurs titres. D'une part, en ce qu'elle permettrait des atteintes graves aux libertés individuelles sur base de suspicions générales et faiblement étayées et sans contrôle strict. Tout pouvoir doit être suffisamment contrôlé à défaut les dérives surgiront inmanquablement. D'autre part, il ne nous paraît pas sain dans un état démocratique de concéder des pouvoirs fortement attentatoires aux droits individuels à des autorités administratives notamment à raison de leur plus grande perméabilité aux émotions émanant de l'opinion publique et des enjeux électoraux que la réponse à celles-ci recèle. Certes, les services de renseignements disposent de moyens d'investigation avancés qu'ils peuvent mettre en œuvre sur base de concept dont le champ d'application est large. Néanmoins, pour les plus attentatoires d'entre eux, l'autorisation et le contrôle de la mise en œuvre est confié à une commission indépendante des ministres de tutelle de ces services. Par ailleurs, et nous l'avons déjà souligné, l'efficacité de telles mesures même mises en œuvre dans le cadre beaucoup plus souple de la police administrative est loin d'être avérée. Enfin, une surveillance étroite et la prise de mesures administratives avancées à l'égard de personnes pouvant faire l'objet d'hypothétiques suspicions risquent d'alimenter le terreau du radicalisme

et la rhétorique justifiant des passages à l'acte terroristes dès lors que nombre de ceux à l'égard desquels qui en feront l'objet n'auront probablement pas l'intention de passer à l'acte.

Face à la menace terroriste, les autorités sont tentées de rechercher de nouvelles réponses et recherchent des mécanismes souples de réaction dont elles possèdent la maîtrise et qui sont affranchies des pesanteurs du droit pénal. La France est en train de franchir un pas important à cet égard en s'appêtant à voter la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme<sup>13</sup>. Celle-ci donne des prérogatives importantes aux autorités administratives en leur permettant de prendre des mesures de contrainte afin de prévenir des actes terroristes.

Parmi celles-ci, citons :

- La fermeture, par le préfet ou le préfet de police à Paris, des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les écrits qui sont diffusés ou les activités qui se déroulent, provoquent à la violence, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes,
  
- La prise, par le Ministre de l'Intérieur, de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, aux fins de prévenir des actes

---

<sup>13</sup> Sénat de France, Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, n°115, session extraordinaire 2016-2017, 18 juillet 2017.

de terrorisme, à l'égard de toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui, soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. Ces personnes peuvent se voir prescrire différentes mesures telles que l'interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à la commune de résidence, l'obligation de se présenter régulièrement aux services de police ou de gendarmerie, la déclaration des déplacements ou la surveillance électronique,

- Sur base de la saisine du préfet ou du préfet de police, le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris peut, par une ordonnance écrite et motivée et après avis du procureur de la République de Paris, autoriser la visite d'un lieu ainsi que la saisie des documents, objets ou données qui s'y trouvent, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme et lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue

une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui, soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

V. Quelles politiques de sécurité conduire face au terrorisme ?

La Belgique n'a pas jusqu'ici franchi un tel pas. Néanmoins, les autorités politiques pourraient être tentées face à la récurrence d'actes terroristes de s'engager davantage sur la voie de la police administrative afin d'essayer d'en prévenir d'autres et de se doter de pouvoirs contraignants à l'égard des personnes. Nous avons exprimé nos réserves à cet égard.

Les questionnements quant aux politiques qu'il convient de mener afin de protéger la population face à la menace terroriste sont grands et il n'existe bien entendu aucune panacée universelle en ce domaine. Néanmoins, certains axes peuvent se dégager.

Il échet, tout d'abord, de rappeler qu'il sera toujours très difficile de prévenir des passages à l'acte terroristes pour les raisons que nous avons développées ci-avant et qui tiennent à la multiplicité des objectifs potentiels, aux moyens extrêmement réduits qu'ils exigent et à la variété des auteurs potentiels. Les

trois dimensions classiques des actions préventives - l'auteur, la victime et l'objet de l'infraction - sont, dès lors, assez largement hors de portée. Il en découle qu'il serait une erreur d'accroître considérablement les prérogatives tant sur le plan de la police judiciaire qu'administrative et donc par la même occasion réduire les droits et libertés individuels. Une telle mesure n'aurait vraisemblablement peu ou pas d'effets et pourrait produire des abus qui à terme pourraient entretenir un sentiment de stigmatisation au sein de certaines communautés.

Quelles politiques de sécurité alors faut-il conduire ?

Quatre axes nous paraissent devoir être privilégiés :

- Tout d'abord, adopter dans le chef des autorités, une démarche favorisant la résilience au sein de la population face au terrorisme. La résilience est, en effet, une forme de résistance passive qui est de nature à réduire l'impact du terrorisme sur la population et, ainsi, en diminuer son utilité. Aussi dramatique et traumatisant que sont les actes terroristes, la résilience consiste à considérer que les passages à l'acte terroristes constituent un risque sociétal nouveau à côté d'une série d'autres tels que les accidents de la circulation, le suicide ou les maladies et que ces risques s'ils ne peuvent être complètement évités, n'empêchent pas notre société de continuer à fonctionner normalement. Ce n'est pas parce qu'il y a

environ cinq cents morts chaque année sur nos routes qu'il n'est plus possible d'y circuler. Différentes actions peuvent être menées dans cette perspective dont le fil conducteur devra être de rassurer la population. Celles-ci pourront se traduire sur les plans, notamment, de la communication tant politique que celle des médias, du développement de la vigilance collective et de la solidarité, ou de la prévention situationnelle qui aura surtout pour fonction de réduire l'insécurité que peuvent générer les actes terroristes (présence de policiers et de militaires sur la voie publique, mise en place de dispositifs technologiques de surveillance),

- Ensuite, développer une position d'informations ouverte au niveau local aux fins d'acquérir une connaissance fine des milieux et des personnes radicalisés ou susceptibles d'évoluer en ce sens et maintenir le contact avec ceux-ci et leur entourage. C'est la démarche suivie par les *task force* locales. Elle nous paraît intéressante car elle permet de poursuivre plusieurs objectifs. D'une part, pouvoir identifier des personnes ou des milieux radicalisés ou en voie de radicalisation et assurer un suivi à leur égard en compilant les informations disponibles. D'autre part, entretenir un contact policier ouvert avec ceux-ci et leur entourage lequel peut, le cas échéant, jouer un rôle afin d'enrayer un processus de radicalisation. Cette dimension est importante car elle permet, au-delà du recueil

d'informations, de conserver et de maintenir des contacts avec des personnes ou des milieux qui peuvent avoir une propension à se replier sur eux-mêmes. La démarche sur laquelle repose les *task force* locales est originale et permet d'assurer une forme de vigilance à la fois proche du terrain sans pour autant être gravement attentatoire aux droits individuels et en réduisant la stigmatisation par son caractère ouvert. A cet égard, je tiens à souligner le travail remarquable accompli par les locales *task force* de Liège et Verviers tant sur le plan du rassemblement des informations sur le terrain par les polices locales et fédérale et les services de renseignements que le collationnement de celles-ci par les services du directeur coordinateur de Liège. Le parquet général assiste aux réunions de ces deux *task forces* locales depuis quelques mois.

Le travail des *locales task forces* n'exclut bien sûr pas d'autres formes de surveillance à caractère secret par les services de renseignements ou de police. Celle-ci doit se centrer davantage sur les personnes présentant davantage un risque de passage à l'acte même si les trois dernières années ont considérablement brouillé ces catégories.

Par ailleurs, il faut encourager la mise en place de programmes psychosociaux visant à prévenir la radicalisation ou l'enrayer même si pareils objectifs se révèlent particulièrement complexes à atteindre,

- La lutte contre le prosélytisme visant à inciter à des actes de violence ou à répandre la haine doit constituer une priorité de politique criminelle. Le terrorisme s'alimente d'idéologies, de doctrines, de croyances. Elles en constituent son ressort. La lutte contre la diffusion de ces idées est une dimension essentielle dans le cadre d'une politique de lutte contre le terrorisme. Certes, celle-ci est complexe et se heurte à de nombreux écueils. A commencer par le fait qu'incriminer des idées sans porter atteinte à la liberté d'expression demeure une démarche complexe dans un état de droit. Par ailleurs, si l'incitation directe est relativement facilement identifiable, l'incitation indirecte est plus difficile à décoder et conduit très vite aux frontières de la liberté d'expression. Nous avons déjà eu l'occasion de le souligner. Le Législateur est bien conscient de ce risque. Lors des discussions à la Chambre précédant l'adoption de la modification à l'article 140bis du code pénal, il a été souligné que : « ..il est essentiel de ne pas porter atteinte à la liberté d'expression qui fait partie des armes de nos démocraties. Permettre à la contestation de s'exprimer

de manière pacifique et au débat d'avoir lieu est aussi nécessaire pour éviter le passage à la radicalisation violente. »<sup>14</sup>

Un second écueil réside dans les moyens de diffusion des propos. Internet et les médias sociaux, jouent, aujourd'hui, un rôle majeur dans la propagation des idées. Une surveillance de ces médias nous paraît indispensable afin de pouvoir détecter et poursuivre toutes formes d'incitation au terrorisme. Les nouvelles possibilités offertes désormais par l'article 46sexies C.i.Cr. qui permet aux services de police d'entretenir, le cas échéant sous une identité fictive, des contacts sur internet avec une ou plusieurs personnes concernant lesquelles il existe des indices sérieux qu'elles commettent ou commettraient des infractions pouvant donner lieu à un emprisonnement correctionnel principal d'un an ou à une peine plus lourde, devrait permettre de renforcer la détection de propos visant à inciter à la commission d'infractions terroristes. Il conviendrait, toutefois, à ce que la notion de délit de presse soit redéfinie et reçoive une acception plus restreinte que celle qui lui est, aujourd'hui, donnée par la Cour de cassation. Celle-ci, en effet, l'a étendue à toute expression de la pensée ou d'une opinion sur internet. <sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Doc 54, 1951/003, p.4.

<sup>15</sup> Cass., 6 mars 2012, R.G. 11.1374.N/1

- La lutte contre la discrimination, l'incitation à la haine et d'une manière générale l'expression de propos injurieux doit, également, constituer un des axes d'une politique lutte contre le terrorisme. La discrimination peut, en effet, constituer un terreau susceptible de nourrir des formes de radicalisme, de violences, voire des actes de terroristes. Par ailleurs, l'expression de propos injurieux ou haineux, quel que soit le groupe ou la communauté dont ils émanent, attise les tensions et l'ostracisme mutuel. Une réaction face à ces comportements peut mettre un coup d'arrêt à une dynamique d'escalade. La problématique de l'incitation à la haine et de l'expression de propos injurieux devrait faire l'objet d'un réexamen sur le plan législatif. Le champ d'application tant de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie que de l'article 448 du code pénal réprimant les injures devraient, à notre sens, être reprecisé et étendu à d'autres expressions d'incitation à la haine que celles fondées sur la race. En ce qui concerne les injures-délits, le texte mériterait d'être modernisé et adapté aux nouvelles formes de communications sur internet.

Il est malaisé de conclure un tel sujet tant il est complexe, évolutif, émotionnel et tragique. Le terrorisme interpelle nos modèles juridiques, notre rapport à l'autre et nos modes de vie. Face aux drames qu'il produit, il importe de conserver le recul nécessaire afin de réagir avec le plus de sérénité possible de

telle sorte que l'impact du terrorisme sur la société reste le plus restreint possible. La plus grande victoire des terroristes serait d'aboutir à remettre en cause les fondements de nos sociétés démocratiques, sources de progrès et garanties de nos libertés, de générer la méfiance et le repli sur soi. Les valeurs démocratiques sur lesquelles reposent nos Etats sont fondamentales et la justice se doit de contribuer à les protéger et les perpétuer. Je terminerai en citant Nietzsche qui disait « Tout ce qui ne nous tue pas, nous rend plus fort. » Augurons que nos démocraties sortiront plus fortes de l'épreuve du terrorisme.

Il me reste à remercier l'ensemble des membres de la communauté judiciaire du ressort de la Cour d'appel de Liège pour leur engagement et le travail qu'ils ont accompli au cours de l'année judiciaire écoulée et leur souhaiter une année judiciaire 2017-2018 riche et passionnante.

Au nom de Roi, je requiers qu'il Plaise à la Cour qu'elle continue ses travaux pour l'année judiciaire 2017-2018.

Im Namen des Königs beantrage ich, dass es dem Hof gefalle, seine Arbeit für das Gerichtsjahr zweitausend und siebzehn, zweitausend und achtzehn fortzuführen.

