



**HAL**  
open science

# L'Union européenne et la lutte contre la radicalisation terroriste : étude représentative des défis juridiques de la lutte contre la radicalisation sous l'angle des interactions entre les ordres juridiques européens, belge et français

Julia Burchett

## ► To cite this version:

Julia Burchett. L'Union européenne et la lutte contre la radicalisation terroriste : étude représentative des défis juridiques de la lutte contre la radicalisation sous l'angle des interactions entre les ordres juridiques européens, belge et français. Droit. Université Grenoble Alpes [2020-..]; Université libre de Bruxelles (1970-..), 2021. Français. NNT : 2021GRALD006 . tel-03576748

**HAL Id: tel-03576748**

**<https://theses.hal.science/tel-03576748>**

Submitted on 16 Feb 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## THÈSE

Pour obtenir le grade de

## DOCTEUR

Préparée dans le cadre d'une cotutelle entre l'Université Grenoble Alpes et l'Université Libre de Bruxelles

Spécialité : **Droit européen**

Arrêté ministériel : le 6 janvier 2005 – 25 mai 2016

Présentée par

**Julia BURCHETT**

Thèse codirigée par **Constance CHEVALLIER-GOVERS**, Maître de conférences HDR (UGA) et **Anne WEYEMBERGH**, Professeure ordinaire (ULB)

Préparée au sein du **Centre d'Études sur la Sécurité internationale et les Coopérations Européennes (UGA)** et au sein du **Centre de droit européen (ULB)**

A l'école Doctorale de Sciences Juridiques (UGA) et à l'École doctorale des sciences juridiques de la communauté française (ULB)

## L'Union européenne et la lutte contre la radicalisation terroriste

**Étude représentative des défis juridiques de la lutte contre la radicalisation sous l'angle des interactions entre les ordres juridiques européens, belge et français**

Thèse soutenue publiquement le **11 octobre 2021**,  
devant le jury composé de :

**Mme Constance CHEVALLIER-GOVERS**

Maître de conférences HDR, Université Grenoble-Alpes, Co-Directrice de thèse

**Mme Anne WEYEMBERGH**

Professeure ordinaire, Université Libre de Bruxelles, Co-Directrice de thèse

**M. Romain TINIÈRE**

Professeur, Université Grenoble-Alpes, Président

**M. Pascal BEAUVAIS**

Professeur, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Rapporteur

**Mme Ségolène BARBOU DES PLACES**

Professeure, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Rapporteur

**M. Julien JEANDESBOZ**

Professeur, Université Libre de Bruxelles, Membre

**M. Gilles DE KERCHOVE**

Coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme,  
Conseil de l'Union européenne, Membre



## PRINCIPALES ABREVIATIONS

### Revue et journaux officiels

<i>AJDA</i>	Actualité juridique de droit administratif
<i>AJ Pénal</i>	Actualité juridique pénal
<i>CMLR</i>	Common Market Law Review
<i>ELJ</i>	European Law Journal
<i>Gaz. Pal.</i>	La Gazette du Palais
<i>J.L.M.B</i>	Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles
<i>JCP éd. G.</i>	Juris-Classeur périodique édition générale
<i>JD</i>	Journal for Deradicalization
<i>JOCE</i>	Journal officiel des Communautés européennes
<i>JORF</i>	Journal officiel de la République française
<i>JOUE</i>	Journal officiel de l'Union européenne
<i>JT</i>	Journal des tribunaux
<i>MB</i>	Moniteur belge
<i>NJECL</i>	New Journal of European Criminal Law
<i>RCS</i>	Revue de science criminelle et de droit comparé
<i>Rev. Trim. D.H.</i>	Revue trimestrielle des droits de l'homme
<i>RDLF</i>	Revue des droits et libertés fondamentaux
<i>RDUE</i>	Revue du Droit de l'Union européenne
<i>RIDP</i>	Revue internationale de droit pénal
<i>RMCUE</i>	Revue du marché commun de l'Union européenne
<i>RTDE</i>	Revue trimestrielle de droit européen

### Groupes terroristes, groupes extrémistes

CCC	Cellules communistes combattantes
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EI	État Islamique
PKK	Parti des travailleurs du Kurdistan

### Institutions, organisations et juridictions

C.C.	Cour constitutionnelle
CE	Conseil d'État
CJCE	Cour de justice (jusqu'au 1er décembre 2009)
CJUE	Cour de justice (à partir du 1er décembre 2009)
CA	cour d'appel

Convention EDH	Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales
Cour EDH	Cour européenne des droits de l’homme
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
PESC	Politique étrangère de sécurité commune
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne
TUE	Traité sur l’Union européenne
T.A.P	tribunal d’application des peines
Trib.corr.	tribunal correctionnel
UE	Union européenne

### **Abréviations générales**

Al.	alinéa
Art.	article
Ch.	chambre
Dir.	directeur
éd. (ed.)	Édition
JAI	Justice et affaires intérieures
gde Ch.	grande chambre
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i>
<i>Op.cit.</i>	<i>opus citatum</i>
p.	page
§	paragraphe
Rec.	recueil
Req.	requête
s.	suivant
Vol.	volume
Voy.	voyez

## REMERCIEMENTS

Je tiens à adresser mes remerciements à mes deux directrices de thèse, la Professeure Anne Weyembergh et Constance Chevallier-Govers, pour leurs précieux conseils et leur bienveillance tout au long de ces années de doctorat. Réaliser cette thèse sous leur direction a été enrichissant et rassurant.

Je souhaite remercier les Professeurs Ségolène Barbou des Places, Julien Jeandesboz, Romain Tinière, Pascal Beauvais ainsi que Gilles de Kerchove pour avoir accepté d'être membres de mon jury.

J'aimerais aussi associer à ces remerciements les Professeurs qui m'ont accompagné tout au long de ce parcours doctoral, en particulier Marianne Dony, Serge Slama et Laetitia Guilloud-Colliat. Parce que sa joie et son dynamisme ont été source de motivation, un grand merci à Maître Maryse Alié avec qui j'ai eu plaisir à collaborer dans le cadre de la Clinique de droit pénal européen.

Mes remerciements vont ensuite à mes collègues de thèse, aujourd'hui des amis, qui ont rendu ce travail agréable, grâce à nos échanges, aux travaux collaboratifs et à la solidarité qui a pu se créer. Je pense particulièrement à Chloé, Céline, Areg, François, Anthony, Ali, Irene et aux autres doctorants rencontrés à l'occasion des conférences ou ateliers doctoraux. J'aimerais remercier Farid Saïdane pour m'avoir fait découvrir la radicalisation sous un autre angle, celui du terrain. Je tiens également à remercier Xavier Tracol pour les précieux échanges que nous avons eu sur ce sujet.

Je voudrais associer mes amies Cécile, Francesca, Clarisse et Héloïse, pour leur soutien sans faille pendant toutes ces années, en se demandant parfois quand finirait ce travail.

Enfin et surtout un immense merci à ma famille pour sa patience et sa présence.

# SOMMAIRE

<i>INTRODUCTION</i> .....	<i>1</i>
<i>PARTIE I   Le flou des mots</i> .....	<i>30</i>
<b>CHAPITRE I   Le discours des acteurs européens et nationaux sur la radicalisation</b> .....	<b>31</b>
<b>CHAPITRE II   Le discours des acteurs européens et nationaux sur la prévention et la lutte contre la radicalisation</b> .....	<b>85</b>
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE I</b> .....	<b>192</b>
<i>PARTIE II   Le flou de l'action</i> .....	<i>194</i>
<b>CHAPITRE III   De la porosité des frontières entre prévention et répression</b> .....	<b>195</b>
<b>CHAPITRE IV   Les enjeux au regard des libertés individuelles</b> .....	<b>325</b>
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE II</b> .....	<b>412</b>
<i>CONCLUSION GÉNÉRALE</i> .....	<i>414</i>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>I</b>
<b>INDEX ALPHABÉTIQUE</b> .....	<b>XXXVIII</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>XLI</b>

# INTRODUCTION

1. Depuis quelques années le terme « radicalisation » s'est imposé dans le champ de l'antiterrorisme comme nouvel angle d'analyse du processus d'engagement dans la violence terroriste **(I)**. Pour comprendre ce changement de paradigme, il nous faut resituer cette évolution sémantique dans son contexte. Cette mise en contexte est d'autant plus nécessaire qu'elle contribue à la compréhension de notre hypothèse de recherche **(II)**. Une fois ces clarifications posées, il s'agira d'exposer la méthodologie retenue pour conduire l'analyse que l'on se propose de mener **(III)**, de délimiter le périmètre de l'étude **(IV)** et d'expliquer la démarche envisagée **(V)**.

## **I. L'introduction du concept de radicalisation dans le champ de la lutte contre le terrorisme**

2. Revenir sur l'introduction du concept de radicalisation dans le champ de la lutte contre le terrorisme se révélera instructif pour situer le point de départ de la lutte contre la radicalisation **(A)**. Nous reviendrons sur le contexte à l'origine de cette évolution pour voir que celle-ci est concomitante aux mutations de la menace terroriste **(B)**. La résurgence d'un terrorisme endogène dans plusieurs États européens à partir du début des années 2000 a largement contribué à déplacer l'attention sur le phénomène nommé « radicalisation ».

### **A. Un concept introduit sous l'effet des mutations de la menace terroriste : l'émergence d'une menace terroriste endogène en Europe**

3. Le passage de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation ne peut se comprendre sans un bref retour dans le temps.
4. L'Europe a déjà été confrontée par le passé au terrorisme alimenté par une idéologie radicale. Qu'il s'agisse de la série d'attentats anarchistes à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle ou de l'extrémisme politique en Italie dans les années 1960, une logique de radicalisation y fut à l'œuvre aussi bien au sein de groupuscules d'extrême droite que d'extrême gauche. Cependant, ces violences terroristes internes à l'Europe n'ont pas initialement été appréhendées sous l'angle de la « radicalisation » de leurs auteurs mais ont plutôt été assimilées à la violence révolutionnaire. Elles n'en présentent pas moins des points de comparaison pertinents avec les phénomènes terroristes contemporains<sup>1</sup>. Quelle que soit l'origine des phénomènes terroristes qui jalonnent l'histoire de l'Europe, tous sont fondés sur une vision idéologique prônant des changements radicaux dans la société par

---

<sup>1</sup> Le point de départ du terrorisme contemporain n'est pas fixe dans la littérature sur le terrorisme. Pour l'objet de l'analyse, il est plus particulièrement fait référence au terrorisme d'inspiration islamiste qui prend de l'ampleur en Europe à partir des années 1980.

la violence. L'attention médiatique portée actuellement au phénomène du terrorisme d'inspiration religieuse aurait parfois tendance à faire oublier que la violence terroriste en Europe a pu être inspirée par d'autres idéologies radicales à contenu anarchiste, politique, séparatiste ou encore, écologique et qu'elle continue de l'être encore aujourd'hui<sup>2</sup>.

5. Le mouvement anarchiste qui devient le porteur de la violence révolutionnaire contre le capitalisme au XIX<sup>ème</sup> siècle s'illustre dans ce que les anarchistes appellent « la propagande par le fait », une stratégie d'action articulant propagande écrite et orale. Comme idéologie, l'anarchisme se caractérise par la négation de l'autorité et promeut la révolte permanente comme seule voie menant à la révolution<sup>3</sup>. En dépit de l'hétérogénéité qui caractérise le milieu anarchiste, les recherches historiques sur ce sujet enseignent que la radicalisation de ce mouvement a pris racine dans un contexte marqué par de fortes tensions sociales, auxquelles s'ajoute la répression de plusieurs mouvements révolutionnaires en Europe et au-delà. Ces deux facteurs apparaissent déterminants dans la radicalisation des modes d'action anarchistes par le recours à l'action terroriste<sup>4</sup>. Bien que présentée comme un phénomène minoritaire, la violence anarchiste touche plusieurs pays européens dont la France influencée par les idées des anarchistes russes. La dimension transnationale des visées du courant anarchiste – « griefs globaux contre le monde occidental, refus de la légalité en vigueur, légitimation idéologique de la violence »<sup>5</sup> - de même que le sacrifice de ses membres jusqu'à la mort a permis à certains sociologues d'établir des similitudes avec certains mouvements terroristes contemporains comme Al-Qaïda<sup>6</sup>. Le sociologue Farad Khosrokhavar établit ainsi un point de comparaison entre l'idéologie qui sous-tend la violence anarchiste, motivée par la défense de la cause ouvrière face à des régimes capitalistes considérés comme oppresseurs, et celle des groupes jihadistes actuels invoquant « le sort des musulmans et en particulier des sunnites réprimés selon eux par les chiites avec la complicité des Croisés occidentaux, ou encore la question palestinienne et la répression israélienne »<sup>7</sup>.
6. L'Europe a connu d'autres phénomènes de violences terroristes, notamment basés sur des idéologies radicales à contenu politique. L'on songe aux actions violentes motivées par les idéologies de l'extrême gauche et de l'extrême droite qui sévissent dans les années 1970-1990, dites « les années de plomb ». Parmi les pays d'Europe les plus touchés comptent notamment la France, avec le mouvement Action directe, l'Italie avec les brigades rouges (« *Brigate rosse* ») et la mouvance néofasciste de l'extrême droite

---

<sup>2</sup> Pour un aperçu des tendances terroristes actuelles en Europe voy. Rapport annuel d'Europol, "EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)", accessible à partir du lien suivant (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2021): <https://www.europol.europa.eu/tesat-report>

<sup>3</sup> Pour des développements historiques sur le mouvement anarchiste en France et en Europe voy. G. FERRAGU, *Histoire du terrorisme*, Perrin, Paris, 2014, p. 96 et s.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Pour des développements historiques sur la radicalisation voy. F. KHOSROKHAVAR, *Radicalisation*, Ed. Maison des sciences de l'homme, Paris, 2014, p. 36.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 37.



et l'Allemagne avec la Fraction armée rouge (« *Rote Armee Fraktion* »). Dans une moindre ampleur, la Belgique fut également confrontée aux violences d'extrême gauche avec les Cellules communistes combattantes (CCC). C'est face à la menace de l'« euroterrorisme »<sup>8</sup> du milieu des années quatre-vingt, que se sont développés les premiers réseaux de coopération policière à l'échelle européenne. Confrontés à des phénomènes qui dépassent le niveau national, les services de police et de justice des Douze ont ressenti le besoin de collaborer par la mise en place de structures informelles constituées en marge du cadre européen. Parmi les plus célèbres, l'on mentionnera la création en 1975 du groupe « Trevi » dont la signification exacte de l'acronyme fait encore débat aujourd'hui. Il convient de signaler à ce propos, et l'on y reviendra plus longuement dans le chapitre II, que l'hypothèse suivant laquelle « Trevi » serait le sigle de « Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violences internationales » n'a pas été corroborée par nos recherches<sup>9</sup>. A nos yeux, il serait donc erroné de voir dans cette structure un début de coopération policière tournée vers la lutte contre le radicalisme ou l'extrémisme violent dès les années 70'.

7. Pour en revenir aux mouvements d'extrême gauche qui préoccupent plusieurs États européens, des principes idéologiques communs à ceux prônés par les anarchistes leur sont généralement attribués : défense de la classe ouvrière, dénonciation du capitalisme impérialiste. Si les revendications portées par l'extrémisme de gauche laissent entrevoir des similitudes avec les mouvements terroristes actuels, des distinctions notables n'en sont pas moins à relever. L'action violente des groupes d'extrême gauche, désignée sous les expressions « propagande armée » ou « lutte armée », a principalement pour cibles les symboles du capitalisme, les représentants de l'Etat, le grand patronat et les installations militaires. Il s'agit là d'une distinction importante avec les phénomènes terroristes contemporains qui ciblent à l'aveugle la population civile et frappent des lieux fréquentés par le public. La fracture se situe aussi au niveau de l'ampleur des mouvements d'extrême gauche et de leur faible capacité à perdurer dans le temps. Pour le sociologue Farad Khosrokhavar, « Tel n'est pas le cas du jihadisme, qui perdure depuis les années 1980 sans montrer de signe d'épuisement, tout au plus de mutation »<sup>10</sup>.
8. Si une lecture *a posteriori* des mouvements évoqués précédemment témoigne de l'existence de radicalisations violentes bien antérieures à celles qui se trouvent au centre des débats actuels, la lutte contre la radicalisation, en tant que telle, n'est pas encore une réalité. La question des causes sous-jacentes à ces mouvements radicaux politiques est initialement absente des préoccupations de la lutte contre le terrorisme. Elle le restera longtemps. La réponse mise en œuvre dans les États européens les plus impactés se

---

<sup>8</sup> Pour des développements approfondis sur ce concept voy. D. BIGO, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996, pp. 269-274.

<sup>9</sup> Voy. *Infra* Chapitre II.

<sup>10</sup> F. KHOSROKHAVAR, *Op.cit.*, p. 43.

concentre sur la répression de ces actes de violence et non sur les motivations qui peuvent en être à l'origine<sup>11</sup>.

9. En dehors du contexte terroriste, le processus de « dénazification » initié par l'Allemagne au lendemain de la seconde guerre mondiale paraît un précédent intéressant à mettre en perspective avec les pratiques dites de « déradicalisation ». Destiné à éradiquer le nazisme dans les institutions et la vie publique allemandes, l'on pourrait voir dans « la dénazification » un précédent historique des méthodes actuelles de « déradicalisation » visant à obtenir d'un individu qu'il renonce à son engagement idéologique. Derrière l'apparente univocité du terme « dénazification », se cachent en réalité des pratiques diversifiées qui ne s'apparentent pas à la « déradicalisation » au sens où on l'entend<sup>12</sup>. Des recherches menées sur ce sujet<sup>13</sup>, l'on retient que la dénazification a moins vocation à induire un processus de renoncement idéologique chez les auteurs criminels, mais plutôt à les réprimer ou à les réintégrer dans la société au terme d'un processus judiciaire.
  
10. S'il n'est pas possible d'identifier de trace de « la lutte contre la radicalisation » à partir des exemples précités, des liens plus ou moins explicites entre terrorisme et radicalisation religieuse se manifestent dans les années 1980. La menace liée au terrorisme international d'inspiration islamiste qui sévit au cours de cette période touche plusieurs États européens et semble amorcer une rupture dans le discours et la pratique des acteurs. Didier Bigo explique que le lien entre « terrorisme, immigration et islamisme radical » est prégnant dans les débats nationaux et européens sur le thème de l'insécurité dès le milieu des années 1980<sup>14</sup>. Ce lien a notamment pour effet de déplacer l'attention des services de renseignements sur des profils nouveaux. Initialement centrée sur des groupes idéologiquement structurés autour du communisme, l'attention se déplace ainsi « vers des groupes structurés autour de l'islamisme, avec l'idée que l'on peut surveiller des communautés ethniques ou religieuses spécifiques afin de prévenir le terrorisme et constituer des profils terroristes »<sup>15</sup>. C'est d'ailleurs dans les années 1980 que fût théorisé le concept de l'« islamisme radical » par l'islamologue français Bruno Etienne<sup>16</sup> pour désigner un mouvement politico-religieux qui trouble l'Occident. Il n'est pas inutile de préciser que la naissance de ce concept intervient dans un climat international marqué, entre autres, par la révolution iranienne de 1979 qui voit se développer le succès éclatant de l'islamisme radical dans sa version chiite<sup>17</sup>. Il n'est

---

<sup>11</sup> L'on pense notamment à la loi « *reale* » adoptée en Italie adoptée en réponse aux actes commis par les brigades rouges ou encore aux lois françaises dites « scélérates » venues réprimées les menées anarchistes.

<sup>12</sup> Voy. *Infra* para. 51.

<sup>13</sup> Voy. J. SCHMID, « Après la dénazification, la 'renazification' ? La réintégration des magistrats en Allemagne d'après-guerre (1945-1968) », *Droit et société*, N°92, 2016, pp. 159-179. Voy. également ARTE, « Les coulisses de l'histoire. La dénazification, mission impossible », reportage accessible à partir du lien suivant (consulté le 1<sup>er</sup> avril 2021) : <https://www.arte.tv/fr/videos/090597-000-A/les-coulisses-de-l-histoire/>

<sup>14</sup> D. BIGO, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996, p. 102.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 102-103.

<sup>16</sup> B. ETIENNE, *L'islamisme radical*, Paris, Hachette, 1987, 366 p.

<sup>17</sup> Pour des réflexions sur cette période Voy. G. CHALIAND et A. BLIN, *Histoire du terrorisme. De l'Antiquité à Al Qaida*, Bayard, Paris, 2004, p. 243 et s.

pas non plus inintéressant de constater que le problème lié à l'émergence de courants radicaux au sein de l'Islam est aujourd'hui au cœur des préoccupations de la lutte contre la radicalisation dans plusieurs États membres, dont font partie la France et la Belgique<sup>18</sup>. Il ne sera toutefois question de « lutter contre la radicalisation » que bien plus tard.

11. En tout état de cause, il n'est aucunement fait mention de la lutte contre la radicalisation dans les débats européens relatifs à la prévention du terrorisme au cours de la période précédant les attentats du 11 septembre 2001. Avec l'adoption du traité d'Amsterdam<sup>19</sup>, l'objectif de prévention de la criminalité imprègne les textes programmatiques consacrés à la concrétisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) et l'on voit poindre l'idée d'une complémentarité entre répression et prévention de la criminalité<sup>20</sup>. Si elle fait partie des priorités communes aux États membres, la prévention de la criminalité terroriste n'est pas initialement envisagée sous l'angle du problème de la radicalisation. Les attentats du 11 septembre 2001, qui marquent l'avènement d'un terrorisme « global »<sup>21</sup>, n'auront pas pour effet d'infléchir cette tendance. Il n'est plus à démontrer que ces événements ont eu un effet accélérateur sur l'adoption d'une série d'instruments de coopération policière et judiciaire en matière pénale<sup>22</sup>. La plupart des instruments adoptés sous l'incidence de ces événements tragiques témoigne d'une préoccupation initialement centrée sur la répression des auteurs terroristes<sup>23</sup>, sur l'éradication des sources de financement du terrorisme<sup>24</sup>, ou encore sur le renforcement des moyens d'échange d'informations et de contrôles aux frontières<sup>25</sup>. A l'époque, la

---

<sup>18</sup> Voy. Rapport du Sénat (français) n° 595 fait au nom de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, Tome I, enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2020. Voy. Chambre des représentants de Belgique, 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, 23 octobre 2017, DOC 54 1752/009. Voy. également G. DALLEMAGNE, V. MATZ et Q. MARTENS, *La Belgique face au radicalisme. Comprendre et agir*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2016, p 239.

<sup>19</sup> Voy. Notamment Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, point 42.

<sup>20</sup> *Ibid.* Voy. Également « Prévention et contrôle de la criminalité organisée : une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire (2000/C 124/01), *J.O.C.E.*, C 124, 3 mai 2000.

<sup>21</sup> Pour des réflexions sur cette notion voy. M. DELMAS-MARTY, « Typologie juridique du terrorisme : durcissement des particularismes ou émergence d'une communauté mondiale de valeurs ? », in H. LAURENS et M. DELMAS-MARTY (dir.), *Terrorismes. Histories et droit*, Ed. CNRS, Paris, 2010, p. 177. Cette expression est ici employée pour désigner l'utilisation par les organisations terroristes des moyens, technologiques mais aussi financiers et médiatiques, de la globalisation.

<sup>22</sup> Voy. P. BERTHELET, « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Partie 2 », *Culture&Conflits*, 2002, accessible à partir du lien suivant (consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2019) : <https://journals.openedition.org/conflits/799#ftn11>

<sup>23</sup> Voy. Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.* L 164, 22 juin 2002. Décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *J.O.C.E.* L 190, 18 juillet 2002.

<sup>24</sup> Voy. Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (2001/931/PESC), *J.O.C.E.*, L 344, 28 décembre 2001. Règlement (CE) N°2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L 344, 28 décembre 2001.

<sup>25</sup> Voy. JHA Council Conclusions of 26 September 2001, "Anti-terrorist roadmap", SN 4019/09. Pour un aperçu des mesures promues voy. M. DEN BOER, « 9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: A critical assessment », Institut Delors, Policy papers N°6, September 2003.

menace terroriste est largement perçue comme étant extérieure à l'Union européenne et l'ambition de s'attaquer aux causes profondes du terrorisme ne transparait pas encore dans les priorités politiques de l'Union. Pour le dire autrement, la lutte contre la radicalisation ne fait pas initialement partie des préoccupations communes de la lutte contre le terrorisme.

## **B. L'ampleur récente du phénomène transnational du « homegrown terrorism » nouvellement appréhendé sous l'angle de la radicalisation**

12. Le terme radicalisation ainsi que les politiques de prévention et de lutte contre la radicalisation ont pris de l'ampleur au début des années 2000, face à la résurgence d'un terrorisme interne impliquant des individus élevés et recrutés sur le sol européen. Il est certes possible d'identifier un embryon de lutte contre la radicalisation dans certains États européens sur la période qui suit immédiatement les attentats terroristes du 11 septembre 2001. L'on pense par exemple au « Plan Mosquées » (dit « Plan M »)<sup>26</sup> adopté au niveau fédéral belge en 2002. Celui-ci est présenté comme le prédécesseur de l'actuel Plan d'action radicalisme (« Plan R »)<sup>27</sup>. Si cette initiative témoigne de l'attention portée à des phénomènes radicaux d'inspiration religieuse dès 2002, il est encore prématuré de parler de politique de lutte contre la radicalisation.
13. Le véritable point de rupture marquant le passage officiel de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation se situe dans le sillage des attentats de Madrid (2004) et de Londres 2005)<sup>28</sup>. C'est concomitamment à ces événements que l'objectif de « lutter contre la radicalisation » fait son entrée dans le discours des institutions européennes. Ce glissement sémantique traduit un changement de perception à l'égard de la menace terroriste, qui n'est plus uniquement perçue comme étant extérieure à l'Union européenne. Le constat que les attaques terroristes de Madrid et de Londres ont été commises par des ressortissants européens, nés et éduqués en Europe, ayant échappé aux services de détection, contribue à changer la donne. Les discours politiques et médiatiques focalisent l'attention sur l'émergence d'un terrorisme endogène - interne aux États européens - que cristallise le phénomène désigné sous l'expression

---

<sup>26</sup> Ce plan d'action est tenu secret.

<sup>27</sup> Chambre des représentants de Belgique, 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 de 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 », DOC54 1752/008, 15 juin 2017, p. 100.

<sup>28</sup> Ces événements ont joué un rôle de catalyseur dans l'élargissement de la lutte contre le terrorisme à la prévention et la lutte contre la radicalisation. Pour une perspective historique Voy. R. BOSSONG, "EU cooperation on terrorism prevention and violent radicalization: frustrated ambitions or new forms of EU security governance?", *Cambridge Review of International Affairs*, 2014, pp. 66-82. E. BAKKER, "EU Counter-radicalization Policies: A comprehensive and Consistent Approach?", *Intelligence and National Security*, vol. 30, Nos. 2-3, 2015, pp. 281-305. Voy. Également F. RAGAZZI, « Vers un 'multiculturalisme policier'? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni », Centres d'Études et de Recherches Internationales du CERI, Les études du CERI, no. 206, 2014.

anglophone ‘*home-grown terrorism*’<sup>29</sup>. Ce nouvel angle d’analyse de la menace terroriste s’accompagne d’un discours sur la nécessité de s’attaquer aux « causes profondes » du terrorisme (‘*root causes of terrorism*’)<sup>30</sup>. Autrement dit, l’attention se déplace corrélativement sur les motivations qui poussent certains jeunes européens, nés et éduqués en Europe, à se radicaliser au point de basculer dans le terrorisme<sup>31</sup>. C’est dans ce contexte que des réflexions émergent sur la prévention du phénomène de la radicalisation sur fond de constat qu’une réponse purement répressive ne suffit pas et qu’il est nécessaire de développer une stratégie à long terme de la lutte contre le terrorisme.

14. Bien que les traités européens n’y fassent aucunement référence, l’ambition de lutter contre la radicalisation violente apparaît explicitement pour la première fois en 2004 au sein des textes programmatiques consacrés à l’ELSJ<sup>32</sup>. Celle-ci sera par la suite intégrée de manière durable dans les programmes multi-annuels de l’UE en matière de sécurité<sup>33</sup>. La mise à l’agenda de cette nouvelle priorité est étroitement liée aux agendas nationaux de plusieurs États membres qui trouvent une forte caisse de résonance au sein de l’Union européenne. Sous l’influence de la présidence néerlandaise, l’ambition de « s’attaquer aux facteurs qui contribuent à la radicalisation et au recrutement pour les activités terroristes » sera formellement inscrite dans le Programme de la Haye (2004) qui définit les grandes priorités de l’espace de liberté, de sécurité et de justice<sup>34</sup>. Cette initiative coïncide conjoncturellement avec l’assassinat du cinéaste néerlandais Theo van Gogh par un jeune néerlandais d’origine marocaine ayant justifié son acte au nom de la religion musulmane<sup>35</sup>. Si l’ambition de s’attaquer aux facteurs conduisant au terrorisme est déjà en germe en 2004<sup>36</sup>, un pas symbolique est franchi en 2005. La lutte contre la radicalisation est officiellement inscrite au sein du pilier « prévention » de la

---

<sup>29</sup> Pour des réflexions en ce sens Voy. X. CRETTEZ, « Penser la radicalisation. Une sociologie processuelle des variables de l’engagement violent », *Revue française de science politique*, Vol. 66, 2016, pp. 709 à 727.

<sup>30</sup> Voy. R. COOLSAET, “EU counterterrorism strategy: value added or chimera?”, *International Affairs*, Vol. 86, No. 4, July 2010, pp. 857-773.

<sup>31</sup> E. BAKKER, *Op.cit.*, p. 283. “The key question when dealing with radicalization is: when, why and how do certain individuals become radicalized to the point of being willing to commit acts of terrorism, and what can be done about it?”.

<sup>32</sup> Voy. Commission des communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, “Attaques terroristes : prévention, préparation et réponse”, COM(2004) 698 final, 20 octobre 2004.

<sup>33</sup> Voy. Conseil européen, « Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », *J.O.U.E.*, C 115, 4 mai 2010. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, COM(2015) 185 final, 28 avril 2015. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l’UE pour l’union de la sécurité, COM(2020) 605 final, 24 juillet 2020.

<sup>34</sup> Conseil, Le programme de la Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l’Union européenne, *J.O.U.E.* C 53, 3 mars 2005.

<sup>35</sup> Voy. Le Monde, “L’assassin présumé de Theo van Gogh affirme avoir agi ‘au nom de sa religion’, 12 juillet 2005, accessible à partir de lien suivant (consulté le 6 juin 2019): [https://www.lemonde.fr/europe/article/2005/07/12/l-assassin-presume-de-theo-van-gogh-affirme-avoir-agi-au-nom-de-sa-religion\\_671942\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2005/07/12/l-assassin-presume-de-theo-van-gogh-affirme-avoir-agi-au-nom-de-sa-religion_671942_3214.html)

<sup>36</sup> Voy. Council of the European Union, “Declaration on combatting terrorism”, 7906/04, 29 March 2004; European Council, “EU Plan of Action on Combatting Terrorism”, 10586/04, 15 June 2004. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Prevention, preparedness and response to terrorist attacks”, COM(2004) 698 final, 20 October 2004.

stratégie de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme<sup>37</sup> (2005) et fait ainsi partie intégrante de l'approche holistique de l'Union européenne dévolue à la lutte contre le terrorisme<sup>38</sup>. Cette stratégie dite « globale » eu égard à sa vocation multisectorielle est bâtie autour de quatre axes d'intervention : « prévention » ; « protection » ; « poursuite » et « réaction ». L'objectif général assigné au pilier « prévention » est d' « Empêcher que des individus se tournent vers le terrorisme en s'attaquant aux facteurs et aux causes profondes qui peuvent conduire à la radicalisation et au recrutement, en Europe et au niveau international »<sup>39</sup>. La stratégie européenne de lutte contre le terrorisme est directement inspirée de la stratégie anti-terroriste britannique « CONTEST » (2003) fondée sur quatre piliers dont un exclusivement dédié à la prévention<sup>40</sup>. Cela n'est guère surprenant lorsque l'on sait que le Royaume-Uni, qui occupe la présidence du Conseil à cette période, est lui-même touché par plusieurs attaques terroristes survenues à Londres le 7 juillet 2005. La lutte contre la radicalisation prend ainsi racine dans le cadre plus large de la politique de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme bien qu'elle s'en émancipe. Une stratégie spécifiquement consacrée à la lutte contre la radicalisation et au recrutement de terroristes est en effet adoptée la même année et sera régulièrement actualisée entre 2005 et 2017<sup>41</sup> pour tenir compte de l'évolution de la menace. Cette émancipation se manifeste aussi par le fait que la lutte contre la radicalisation est associée à des préoccupations très diverses infusant des domaines bien au-delà de la politique de lutte contre le terrorisme *stricto sensu*. Quoiqu'il en soit, la question de la radicalisation est source de débats dès sa consécration officielle dans les arènes politiques européennes. Ces débats sont d'ordre conceptuel comme en témoignent les lacunes pointées par certains groupes d'experts chargés de produire des connaissances sur le processus de la radicalisation violente dès 2005<sup>42</sup>. Les discussions portent aussi sur les facteurs explicatifs de la radicalisation. Le phénomène nommé « radicalisation » et les causes susceptibles d'en être à l'origine sont loin de faire consensus entre les chercheurs appelés à fournir une expertise sur ces questions<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> Conseil de l'Union européenne, Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, 14469/4/05, 30 novembre 2005.

<sup>38</sup> Pour une analyse de la stratégie de l'Union en matière de terrorisme voy. J. MONAR, "The EU's approach post-September 11: global terrorism as a multidimensional law enforcement challenge", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 20, N°2, 2007, p. 267 et s.

<sup>39</sup> *Ibid.* Nous le verrons, cet objectif est loin de capturer à lui seul la grande diversité de problématiques rattachée à la lutte contre la radicalisation.

<sup>40</sup> La stratégie britannique repose que quatre grands volets : "Prevent", "Pursue", "Protect", "Prepare".

<sup>41</sup> Conseil de l'Union européenne, Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14781/1/05 REV1, 24 novembre 2005. Conseil de l'Union européenne, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 15175/08, 14 novembre 2008. Conseil de l'Union européenne, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 9956/14, 19 mai 2014. Conseil de l'Union européenne, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 10855/17, 30 juin 2017.

<sup>42</sup> Voy. European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation, "Radicalisation processes leading to Acts of Terrorism", Submitted to the European Commission on 15 May 2008, accessible à partir du lien suivant (consulté le 1er juillet 2021): [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20080500\\_cscp\\_report\\_vries.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20080500_cscp_report_vries.pdf).

<sup>43</sup> Pour des réflexions en ce sens Voy. F. RAGAZZI, *Op.cit.*, p. 12.

15. C'est également au cours du début des années 2000 que plusieurs plans d'action nationaux de lutte contre la radicalisation voient le jour. Outre les développements aux Pays-Bas et au Royaume-Uni qui jouent un rôle précurseur, un premier plan d'action fédéral belge de lutte contre le radicalisme - le « Plan R » - est adopté en 2005. Sans que l'on puisse parler de politique de lutte contre la radicalisation, l'on relèvera la création en France de « pôles régionaux de lutte contre l'islam radical » en 2005<sup>44</sup>. Si la période du milieu des années 2000 officialise en Europe l'élargissement de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation, un tournant s'opère à partir de 2014-2015.
16. La recrudescence des attentats terroristes sur le sol européen, conjuguée aux vagues de départs de nombreux ressortissants européens vers les territoires contrôlés par l'organisation terroriste dite « État islamique » auront pour effet de remettre le thème de la lutte contre la radicalisation à l'ordre du jour. Bien que le phénomène transnational dit « des filières jihadistes » ne soit pas nouveau, il atteint une ampleur sans précédent dans plusieurs États européens. Il en va notamment ainsi de la France qui connaît une hausse significative des départs dès l'année 2013 et comptabilise 1 683 ressortissants français impliqués dans les filières irako-syrienne au 19 mai 2015<sup>45</sup>. C'est dans ce contexte interpellant qu'un premier plan d'action français de lutte contre la radicalisation violente voit le jour en 2014<sup>46</sup>. Il sera actualisé par la suite en 2016<sup>47</sup> puis pour la dernière fois en 2018<sup>48</sup>. Cette initiative marque le début de la politique française de lutte contre la radicalisation dont la mise en place tardive n'a pas manqué d'être relevée par certains commentateurs<sup>49</sup>. Comparativement à certains de ses voisins européens qui disposent déjà de telles stratégies depuis le début des années 2000, la France aurait jusqu'ici fait le choix de ne pas appréhender ce phénomène autrement que sous l'angle du respect de la légalité. Dans cette conception, la radicalisation n'aurait vocation à être appréhendée par les pouvoirs publics que si elle débouche sur une action illégale. Le phénomène dit « des départs » a eu ainsi un effet catalyseur sur le

---

<sup>44</sup> Voy. L. BONELLI, « Les caractéristiques de l'antiterrorisme français : 'parer les coups plutôt que panser les plaies' », in D. BIGO et al., *Au nom du 11 septembre. Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Ed. La Découverte, 2008, p.184. Ces organismes relèvent de l'action des services de renseignement français et regroupent plusieurs services de l'Etat (vétérinaires, fiscaux, préfectoraux) compétents pour prendre des mesures immédiates de fermeture, d'éloignement, de contrôle des comptes et de l'hygiène.

<sup>45</sup> Voy. E. CIOTTI et P. MENNUCCI, Rapport n° 2828 fait au nom de la Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2015, p. 20. Ce chiffre inclut des individus présents en Syrie ou en Irak, des individus considérés comme en transit entre la France et la Syrie, des individus détectés comme étant repartis de la zone, des individus présumés morts ainsi que des projets de départ.

<sup>46</sup> Compte rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014, « Le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes », accessible à partir du lien suivant (consulté le 5 avril 2021) : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-04-23/le-plan-de-lutte-contre-la-radicalisation-violente-et-les-fi>

<sup>47</sup> Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme, Dossier de presse, 9 mai 2016.

<sup>48</sup> Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), Plan national de prévention de la radicalisation « Prévenir Pour Protéger », 23 février 2018.

<sup>49</sup> Voy. F. RAGAZZI, *Op.cit.*, p. 10. Voy. également Voy. Y. JOUNNOT, Directeur de la protection et de la sécurité de l'Etat au titre du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, Rapport sur la prévention de la radicalisation, 30 octobre 2013, accessible depuis le lien suivant (consulté le 6 Avril 2021) : <https://static.mediapart.fr/files/2016/01/12/295128767-rapport-jounnot.pdf>

déclenchement de la politique française de lutte contre la radicalisation. Il replace au centre du débat la question de savoir ce qui pousse une partie de la jeunesse européenne à rejoindre des groupes terroristes en Irak et en Syrie. Ce phénomène d'attraction vers la zone irako-syrienne n'est cependant pas propre à l'État français. Le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Belgique comptent également parmi les pays européens les plus touchés par ce phénomène<sup>50</sup>. Dans un contexte proche de celui que connaît la France, la Belgique se dote d'une stratégie fédérale de prévention de la radicalisation violente en 2013<sup>51</sup> et entreprend de réviser le Plan d'action fédéral de lutte contre le radicalisme (« Plan R ») en 2015<sup>52</sup>. En France, comme en Belgique, la lutte contre la radicalisation naît dans un contexte réactif et renvoie à des préoccupations plurielles et évolutives.

17. A la préoccupation initiale des départs de ressortissants nationaux vers la zone irako-syrienne - désormais analysée sous l'angle de la radicalisation – s'ajoute celle de leurs retours. La commission d'actes terroristes isolés par des ressortissants belges et français ayant séjourné sur zone de combat (Némouche, Merah) conforte cette inquiétude. Apparaît par la suite un discours sur l'émergence d'une menace plus diffuse émanant d'individus isolés ne présentant pas de liens poussés avec une organisation terroriste – menace aussi désignée sous l'expression « loups solitaires » (*'lone wolves'*). Sans omettre les préoccupations liées au rôle des moyens de communications modernes dans le processus de recrutement terroriste, analysées pendant un temps sous l'angle de « l'auto-radicalisation »<sup>53</sup>. Depuis sa consécration officielle, il est possible d'affirmer que le thème de la lutte contre la radicalisation se greffe à d'innombrables préoccupations à la fois sécuritaires et sociétales qui n'ont de cesse d'évoluer au fur et à mesure que la menace terroriste évolue. Les institutions européennes se font alors l'écho des besoins des États membres comme en témoigne le foisonnement d'instruments programmatiques consacré à la lutte contre la radicalisation depuis le début des années 2000.

18. Par cette brève mise en contexte, l'on comprend que la lutte contre la radicalisation procède du besoin de s'attaquer aux conditions qui favorisent le passage à l'acte terroriste. L'introduction du mot « radicalisation » déplace ainsi l'attention sur les motivations des acteurs et sur le processus d'engagement dans le terrorisme. Si la lutte contre la radicalisation est devenue, en l'espace de quelques années, un maître mot dans les débats sur la prévention du terrorisme aux niveaux national et supranational, sa signification et son orientation demeurent toutefois obscures.

## **II. Hypothèse de recherche**

---

<sup>50</sup> Voy. O. BURES, "EU's Response to Foreign Fighters: New threat, Old Challenges?", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 32, 2020, p. 795.

<sup>51</sup> J. MILQUET, « Programme de prévention de la radicalisation violente », 16 avril 2013, accessible à partir du lien suivant : <http://ds.static.rtf.be/article/pdf/miquett-1420466218-1420475274.pdf>

<sup>52</sup> Le Plan d'Action Radicalisme (« Le Plan R »), 2015.

<sup>53</sup> Thèse largement démentie par la suite.



19. Après avoir exposé notre question de recherche (A) nous dirons quelques mots sur les objectifs poursuivis à travers l'étude (B).

### **A. Question de recherche**

20. La recherche que l'on se propose de mener ici repose sur une question centrale assez simple en apparence : qu'est-ce que la lutte contre la radicalisation ? Relativement simple dans son énoncé, la réponse à cette question est résolument complexe. Le point de départ de cette recherche repose sur le constat que si la lutte contre la radicalisation fait désormais partie intégrante des politiques de prévention du terrorisme à différents niveaux, européen et national, son ancrage dans le volet « prévention » de la lutte antiterroriste ne contribue qu'imparfaitement à son identification. L'impératif de lutte contre la radicalisation souffre d'un manque criant de conceptualisation. Il n'existe pas de typologie communément admise pour classer les différents impératifs qui s'y rattachent et la signification du terme « radicalisation » demeure floue alors même que ce terme est de nature à produire des conséquences juridiques notables.
21. La réflexion proposée est guidée par un fil rouge central visant à éclairer ce qui se joue derrière l'élargissement de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation. Elle s'articule autour de deux grandes interrogations, lesquelles serviront, en définitive, à répondre à la question de recherche exposée précédemment. La première interrogation est d'ordre conceptuel et consiste à rechercher la signification donnée à l'impératif de lutte contre la radicalisation en tant que nouvel axe majeur de la prévention du terrorisme. L'intérêt d'un éclairage conceptuel sur ce sujet éveillera un besoin d'éclaircissement des incidences juridiques découlant de ce glissement sémantique : le mot « radicalisation » a-t-il conduit à des évolutions majeures dans les trois ordres juridiques sélectionnés ? Si l'introduction de la notion de « radicalisation » a pour effet de déplacer l'attention sur les motivations sous-jacentes à l'engagement dans le terrorisme, les conséquences concrètes de ce glissement de mot demeurent obscures. L'une des conséquences les plus manifestes paraît résider dans le fait que la lutte contre la radicalisation permet d'investir des champs nouveaux situés en dehors du cadre traditionnel de la lutte contre le terrorisme. Bien qu'elle s'en émancipe, la lutte contre la radicalisation se construit néanmoins à partir du cadre de la lutte contre le terrorisme et son autonomisation par rapport à celui-ci n'est pas parfaitement claire. Plusieurs instruments juridiques traditionnellement rattachés à la lutte contre le terrorisme paraissent subir des évolutions notables sous l'incidence de ce nouvel impératif. L'on s'interrogera dès lors sur les bouleversements juridiques induits sous l'effet de ce glissement sémantique.

## **B. Objectifs de la recherche**

22. La présente étude a vocation à combler plusieurs lacunes décelées dans la littérature juridique existante. A cet égard, il nous faut constater que la radicalisation et la lutte contre la radicalisation sont un objet de recherche encore relativement peu traité en droit. Il n'en demeure pas moins que l'intérêt d'une réflexion juridique sur ce sujet est clairement mis en évidence. En témoignent certaines réflexions novatrices ayant démontré que la radicalisation est bel et bien saisie par le droit à travers plusieurs de ses branches et à différents niveaux, y compris au niveau européen<sup>54</sup>. Les quelques recherches juridiques menées sur ce sujet l'appréhendent principalement sous l'angle du droit interne. Sont plus généralement sollicitées les branches du droit administratif et du droit pénal<sup>55</sup> et, dans une moindre mesure, celles du droit pénitentiaire<sup>56</sup> et du droit numérique<sup>57</sup>, lesquelles comptabilisent la majorité des réflexions juridiques entreprises sur ce sujet. Les problématiques abordées permettent de mesurer les multiples enjeux juridiques que soulève la lutte contre la radicalisation. Parmi les plus prégnants, l'on peut mentionner la porosité des frontières en prévention et répression que met à jour l'élargissement de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation, ou encore, les tensions qui en découlent sur l'équilibre sécurité/liberté<sup>58</sup> – ces tendances ne sont pas neuves mais elles prennent un relief important dans les travaux consacrés à ce sujet. La plupart de ces recherches n'interroge que très peu ces enjeux à l'aune de l'influence de l'Union européenne quand bien même celle-ci est une caisse de résonance des difficultés auxquelles sont confrontés les États. Cela peut logiquement

---

<sup>54</sup> O. BUI-XUAN, *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Institut universitaire Varenne, Paris, Coll. Colloques & Essais, 2018, 248 p. Voy. également J.-B. THIERRY, « La prévention de la radicalisation et du terrorisme », in MENABÉ C. et LEONHARD J. (dir.), *Femmes, mineurs et terrorisme*, Paris, L'Harmattan, Coll. Bibliothèques de droit, 2021, 320 p.

<sup>55</sup> Concernant le droit français Voy. J.-B. THIERRY, « L'articulation des dispositions administratives et judiciaires dans la lutte contre la radicalisation violente », *Sine lege – Carnet de recherches d'un MCF de Droit privé*, 9 janvier 2017, disponible à partir du lien suivant (consulté le 28 janvier 2021) : <https://sinelege.hypotheses.org/3438>; Voy également S. SLAMA, « Contentieux de l'état d'urgence : un prisme (déformant ?) de l'appréhension de la radicalisation par les services de renseignement et le juge administratif » in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, Paris, Coll. Colloques & Essais, 2018, pp. 73-89 ; B. WARUSFEL, « Justice et renseignement dans la lutte contre la radicalisation violente », *AJ Pénal*, 2018, p. 119. J. ALIX, « Radicalisation et droit pénal » *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, 2020, p. 769. Concernant le droit belge Voy : F. XAVIER, « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation » in *L'effet radicalisation et le terrorisme*, F. BRION, C. DE VALKENEER et V. FRANCIS (eds.), *Les Cahiers du GEPS*, n°1, Bruxelles, Politeia, 2019, pp. 171-200.

<sup>56</sup> Voy. C. DUMONT, « Radicalisation djihadiste, liberté religieuse et laïcité en prison », *AJ Pénal* 2016, p. 70. Voy. également S. WATTIER, « Le rôle des représentants des cultes dans la lutte contre la radicalisation religieuse au sein des prisons », *Chronique de Droit Public*, 2017, p. 611 et s.

<sup>57</sup> Voy. E. LETOUZEY, « La radicalisation religieuse saisie par le droit du numérique », in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, Paris, Coll. Colloques & Essais, 2018, pp. 107-121.

<sup>58</sup> Voy. Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), « Avis sur la prévention de la radicalisation », 18 mai 2017. Voy. également J. VESTERGAARD, « 'Foreign Terrorist Fighters': De-radicalisation and Inclusion vs Law enforcement and Corrections in Denmark » in A. WEYEMBERGH and C. BRIÈRE (eds.), *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past, Present and Future*, Hart Publishing, 2018, pp. 257-284. OBERDOFF H., « Les limites démocratiques de la liberté d'expression. L'exemple de la radicalisation violente », *Société de Psychanalyse Freudienne*, Les lettres de la SPF, n°40, 2018, pp. 85-102.

s'expliquer par le fait que les États sont les premiers compétents pour mettre en œuvre la lutte contre la radicalisation et que les enjeux soulevés se posent principalement au niveau national. Il n'en demeure pas moins que dans la mesure où la radicalisation est un phénomène qui, sous certaines dimensions, dépasse le niveau national, les instances européennes se sont saisies de la question depuis plusieurs décennies. Sans compter que sur certains enjeux ayant trait à l'évolution des législations antiterroristes, le droit national subit l'influence des contraintes supranationales.

23. Trois objectifs principaux sous-tendent la démonstration.

24. Cette recherche vise d'abord à mener une étude sur le temps long des discours, y compris juridiques, sur la lutte contre la radicalisation en remontant aux premières sources textuelles consacrées à ce sujet au début des années 2000. Dans le cadre de cette opération, est d'abord recherchée la signification donnée au mot « radicalisation » en tant que tel. Un travail de mise en ordre des nombreux impératifs qui s'imbriquent sous l'expression « lutter contre la radicalisation » est ensuite proposé. Subsidiairement, la recherche s'efforce de refléter la place que la notion de « radicalisation » occupe au sein des normes européennes et nationales qui s'en saisissent. Les conséquences juridiques que les acteurs européen et nationaux entendent faire produire à cette notion sont également mises en évidence. La démarche se veut ainsi éclairante pour mieux saisir la radicalisation dans son rapport au droit tout en soulignant certaines divergences d'approche entre les trois ordres juridiques étudiés. Il nous faudra tirer des enseignements du flou juridique qui règne dans l'appréhension de cette notion et dans l'usage qui en est fait.

25. Le cadre spatial choisi pour étudier les moyens juridiques contribuant à lutter contre la radicalisation renferme un autre objectif de l'étude. En se plaçant à un double niveau – européen et national –, cette recherche vise à mener une étude transversale des influences mutuelles entre ordres juridiques, en étudiant non seulement l'influence de l'ordre juridique européen sur les ordres juridiques nationaux, mais aussi l'influence de ces derniers sur les ordres juridiques supranationaux. Il s'agira d'interroger la place du droit de l'Union : ses potentialités mais aussi ses fragilités. L'étude entend ainsi apporter une contribution à la compréhension du droit pénal de l'Union dans une dimension moins bien connue : son volet préventif. Plusieurs instruments européens pertinents seront étudiés à l'aune de leur application concrète dans les droits nationaux. Des enseignements pourront être retirés pour identifier les bouleversements juridiques qui s'opèrent sous l'effet de l'élargissement de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation (ex. brouillage des catégories juridiques, réorientation de la finalité de certains instruments). Sera également mise en exergue la marge de discrétion dont jouissent les États dans l'usage des instruments considérés et les conséquences qui en découlent.

26. Enfin, l'étude vise à analyser les mutations juridiques induites par la lutte contre la radicalisation à l'aune des grands équilibres juridiques, en particulier l'équilibre

sécurité/liberté. Il s'agit de mesurer combien le mot « radicalisation » a conduit à bouleverser le cadre juridique de la lutte contre le terrorisme par une réorientation de ses finalités et de ses moyens. Dans le prolongement de cet objectif, la recherche tente d'évaluer si ce glissement de mot n'a pas pour effet de fragiliser davantage l'équilibre sécurité/liberté. De manière plus transversale, la thèse s'emploie à montrer combien l'éclairage du droit présente un intérêt sur un sujet encore peu traité en sciences juridiques. La lutte contre la radicalisation est rarement interrogée sous l'angle de son rapport à la légalité alors même qu'un certain flou juridique est palpable dans les moyens promus pour prévenir et contrer ce phénomène. S'il est généralement admis que la radicalisation n'est pas un comportement infractionnel en tant que tel, la multiplicité des manifestations qui lui sont attribuées rend parfois malaisée sa distinction avec les actes liés au terrorisme. Sans compter que, à certains égards, la lutte contre la radicalisation semble pouvoir tirer parti des zones d'ombre du droit (ex. flou des frontières liberté d'expression/répression des propos incitatifs au terrorisme ; flou de l'encadrement des modes de régulation privée des contenus en ligne). Dans le cadre de cette démarche, seront questionnés les apports et les limites des sources européennes de protection des droits et libertés fondamentaux.

### **III. Méthodologie**

27. Dans la mesure où la présente recherche doctorale s'inscrit dans le cadre d'une thèse en sciences juridiques, l'étude trouve son ancrage dans le droit. Le droit, communément défini comme l'ensemble des règles qui régissent les rapports sociaux<sup>59</sup>, n'est pas l'unique moyen mobilisé pour réguler le phénomène que l'on désigne sous le terme « radicalisation ». Il n'est pas exclu que d'autres disciplines relevant de la sociologie ou de la criminologie viennent nourrir notre analyse dans la mesure où celles-ci présentent des apports pertinents pour l'objet de ce travail. Le droit est néanmoins « la discipline maîtresse »<sup>60</sup> qui encadre et sous-tend l'ensemble du raisonnement scientifique. Pour appréhender notre objet d'étude, deux méthodes seront plus particulièrement mobilisées. Il s'agit de l'étude du discours, d'une part, **(A)** et de la technique juridique, d'autre part **(B)**.

#### **A. L'étude du discours**

28. L'étude du discours s'est imposée comme la méthode la plus adéquate pour conceptualiser notre objet de recherche. Parmi les principales considérations ayant justifié ce choix, mérite d'être soulignée l'absence de définition ayant autorité sur la notion de « radicalisation »<sup>61</sup>. Une approche par le discours présente l'avantage de

---

<sup>59</sup> Voy. J. BONNARD, *Introduction au droit*, 2ème Ed., Paris, Ellipses, 1998, p. 15.

<sup>60</sup> O. CORTEN, *Méthodologie du droit international public*, Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2017, p. 40.

<sup>61</sup> Des développements substantiels sont consacrés à la conceptualisation de cette notion dans la Partie I de la thèse. Cela explique les aspects notionnels sont peu développés dans l'introduction. Voy. *Infra* para. 15.

dépasser les difficultés à objectiver le phénomène nommé « radicalisation ». Ainsi, l'étude ne prétend pas dire ce qu'est exactement la radicalisation mais s'attache à éclairer sa signification au regard de la compréhension qu'en ont les acteurs supranationaux et nationaux. Le manque de lisibilité de la lutte contre la radicalisation conforte notre choix de mobiliser l'étude du discours. La lutte contre la radicalisation est un sujet relativement nouveau dont les contours ne cessent d'être redéfinis au gré des mutations de la menace terroriste et de l'évolution des connaissances sur la radicalisation. Il n'existe pas de typologie ayant autorité pour classifier les différents impératifs qui se rattachent à « la lutte contre la radicalisation » et son orientation demeure relativement indéterminée. Pour proposer une grille de lecture suffisamment intelligible, il nous est apparu indispensable de rechercher préalablement ce que les acteurs désignent sous l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation ».

29. Parce que les prémices de la lutte contre la radicalisation apparaissent en 2004-2005, toute tentative d'en saisir le sens nous impose de prendre cette période pour point de départ de notre analyse. Le recours à l'analyse des discours juridiques<sup>62</sup> nous intéresse particulièrement pour l'objet de ce travail qui se veut avant tout juridique. L'étude ne peut toutefois s'y limiter. A côté du discours produit par les autorités normatives au sens large (législateurs, juges, parlementaires), le discours des autorités politiques et institutionnelles au niveau supranational et national occupe une place importante au sein de cette analyse. Il peut difficilement en être autrement dès lors que les occurrences à la lutte contre la radicalisation sont majoritairement présentes dans une quantité de textes programmatiques définissant des priorités politiques sur ce sujet, voire encourageant des actions pour prévenir et lutter contre ce phénomène. Sans compter que, comme il a été précisé précédemment, le droit n'est pas l'unique moyen de régulation de ce phénomène et que, sur ce sujet, les institutions européennes privilégient largement l'incitation à la contrainte<sup>63</sup>. L'étude du discours se concentre tant sur les énoncés descriptifs concernant la radicalisation en tant que telle, que sur les énoncés prescriptifs qui promeuvent ou encouragent des actions pour prévenir et lutter contre ce phénomène. Si le discours écrit se voit accorder une attention prioritaire, il n'est pas exclu qu'il puisse être utilement complété par des références au discours oral. Eu égard à la profusion de sources textuelles contenant des références (plus ou moins explicites) à la lutte contre la radicalisation, quel que soit l'ordre juridique concerné, l'étude ne prétend pas à l'exhaustivité. Le corpus de textes sélectionnés dans chacun des ordres juridiques étudiés inclut des sources ayant pour objet principal ou subsidiaire la lutte contre la radicalisation dans les principaux domaines où cette expression se trouve appréhendée. De multiples sources nationales et supranationales seront sollicitées à cette fin. En droit de l'Union européenne, sont prioritairement analysés les textes de nature programmatique reflétant un consensus suffisamment large sur des questions de définitions ou sur des priorités en rapport avec ce sujet. En droit interne, sont considérés non seulement les instruments programmatiques contribuant à la définition de la

---

<sup>62</sup> Pour des développements approfondis sur les méthodes d'analyse et de production des discours juridiques voy. V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, 2016, p. 256 et s.

<sup>63</sup> Voy. *Infra* Chapitre I.

radicalisation mais également les sources législatives au sens large<sup>64</sup>. Celles-ci pourront, le cas échéant, être complétées par des sources jurisprudentielles. A titre subsidiaire, des points de convergence et de divergence seront décelés dans la mise en comparaison des discours entre États/UE mais aussi entre les institutions européennes elles-mêmes.

30. Si la mise en comparaison des sources pertinentes aux niveaux européens et nationaux est de nature complexifier cette opération, cette démarche se révèlera riche d'enseignements. Les ponts établis entre ces différents niveaux de discours contribueront à l'identification du type de radicalisation plus particulièrement ciblé au titre de la lutte contre la radicalisation. Sans nous limiter à une approche descriptive, cette entreprise de déconstruction du discours se veut également éclairante pour mieux saisir les implications juridiques de la notion « radicalisation », son rapport à la norme juridique, sans masquer les confusions dont celle-ci est porteuse. Au cours de cette opération est mise en évidence l'indétermination de certains mots convoqués dans le discours sur la lutte contre la radicalisation de même que sont dévoilées certaines incohérences du discours. A l'issue de cette étape nous serons en mesure de formuler une hypothèse de définition de ce qu'est « la radicalisation » et de proposer une classification des impératifs contribuant à « prévenir et lutter contre la radicalisation ». Cette opération nous apparaît d'autant plus indispensable que la conceptualisation de notre sujet d'étude fait défaut et demeure relativement peu traitée sous un angle juridique. C'est au terme de ce « débroussaillage » conceptuel que se dévoilera l'objet principal de notre recherche : la lutte contre la radicalisation.
31. Si l'approche par le discours se prête particulièrement à notre sujet d'étude et à la question que l'on s'est proposé de résoudre, il n'est pas exclu de faire appel à d'autres méthodes offrant un éclairage complémentaire.

## **B. La technique juridique**

32. La technique juridique qui vise à exposer l'état du droit tel qu'il existe dans un ordre juridique donné et à en déterminer le contenu<sup>65</sup> est mobilisée à titre transversal. Suivant une démarche inductive, l'on tentera d'éclairer la lutte contre la radicalisation dans son rapport au droit. Cette méthode sera sollicitée pour identifier les sources juridiques contenant des occurrences à la notion de radicalisation, lorsqu'elles existent, et pour interpréter la signification qui en ressort. La technique juridique se révèlera également pertinente pour refléter certaines mutations juridiques abordées dans la seconde partie de l'étude. Au moyen de cette méthode, la recherche s'efforcera de mesurer l'incidence de la lutte contre la radicalisation sur certaines catégories juridiques existantes. Seront ainsi reflétées certaines mutations du droit qui traversent les ordres juridiques à l'heure actuelle, manifestées notamment par un brouillage des frontières entre les branches du droit, et, par un effacement des séparations traditionnelles entre secteurs. Si ce

---

<sup>64</sup> Sont inclus les travaux préparatoires à certaines législations ainsi que les circulaires.

<sup>65</sup> O. CORTEN, *Méthodologie du droit international public*, Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2017, p. 23.

mouvement de transformation du droit s'est développé indépendamment de la lutte contre la radicalisation, l'on verra que cette dernière n'est est que plus révélatrice par le fait qu'elle pousse à l'extrême l'impératif de prévention du terrorisme. La méthode retenue consistera dès lors à analyser et interpréter certaines dispositions législatives applicable à lutte contre le terrorisme dans les trois ordres juridiques sélectionnés. Si la technique juridique vise avant tout à établir et interpréter une règle juridique<sup>66</sup>, l'étude ne se contentera pas uniquement de décrire le droit positif existant dans chacun des ordres juridiques étudiés. Il s'agira également d'examiner l'impact des bouleversements décelés à l'aide de cette méthode dans une approche plus critique. Les études critiques sur l'orientation préventive du droit pénal et le passage progressif de la culpabilité vers la dangerosité serviront de clé de lecture pour analyser les ressorts de ces évolutions et montrer combien elles contribuent à déplacer le curseur sécurité/liberté.

#### **IV. Délimitation du cadre de l'étude**

33. La lutte contre la radicalisation est avant tout analysée à l'aune des interactions entre le droit de l'Union européenne et les droits internes belge et français (A). Afin de circonscrire le champ de notre objet d'étude, plusieurs précisions conceptuelles s'imposent (B). L'amplitude des questions que suscite la radicalisation s'avère tellement vaste qu'elle implique de faire état des limites de l'étude (C).

##### **A. Le choix d'étudier la lutte contre la radicalisation à l'aune des interactions entre les ordres juridiques européens, belge et français**

34. Le choix de traiter ce sujet sous l'angle des interactions entre les ordres juridiques européens, belge et français mérite quelques explications. Après avoir apporté des précisions sur la place qu'occupe l'Union européenne dans cette étude (1) nous dirons quelques mots sur le choix de sélectionner la Belgique et la France comme cas d'étude (2).

##### ***1. La place de l'Union européenne***

35. Choisir l'Union européenne comme point d'ancrage de cette réflexion peut ne pas sembler évident. La lutte contre la radicalisation relève de la compétence première des États membres et les traités européens ne contiennent aucune référence à l'objectif consistant à prévenir et lutter contre la radicalisation. Dans la mesure où les enjeux soulevés par la lutte contre la radicalisation se posent principalement au niveau national, ce niveau d'action se verra consacrer une place importante au sein de l'étude à l'aune des cas belge et français<sup>67</sup>. Il n'en demeure pas moins que l'Union européenne s'est

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Voy. Infra* para.

saisie de la question de la radicalisation<sup>68</sup> avant même que certains États comptant aujourd'hui parmi les plus touchés s'en préoccupent. Parce que les préoccupations que fait surgir la radicalisation dépassent, à plus d'un égard, le niveau national, celles-ci trouvent une résonance particulière au sein de l'Union européenne. Tel que mentionné précédemment, la lutte contre la radicalisation fut mise à l'agenda de l'Union sous l'influence de plusieurs États membres guidés par leurs propres agendas nationaux<sup>69</sup>. Cela n'est guère surprenant dès lors que l'Union européenne, par l'entremise du Conseil, est un révélateur des problématiques rencontrées par les États. Corrélativement, l'Union européenne a significativement influencé la vision des représentants de certains États sur ce sujet<sup>70</sup>. Pour refléter cette réalité complexe, il nous est apparu pertinent d'entreprendre cette quête de clarification de ce qu'est la lutte contre la radicalisation au niveau de l'Union européenne.

36. Dans cette étude, la place de l'Union sera tout d'abord envisagée en tant qu'acteur qui contribue à élaborer des lignes directrices sur ce sujet, à promouvoir des actions et à faire émerger des priorités communes. Le « droit souple » (*soft law*) européen<sup>71</sup> constitue un matériau de recherche important dans la mesure où celui-ci sous-tend, pour l'essentiel, le discours produit par les institutions européennes sur les questions relatives à « la lutte contre la radicalisation »<sup>72</sup>. Le foisonnement de textes programmatiques consacrés aux questions ayant trait à « la lutte contre la radicalisation » à partir du début des années 2000 sera dépouillé et analysé de manière aussi systématique que possible. Ce travail de défrichage révélera que les textes d'orientation consacrés à la politique de l'Union relative à la lutte contre le terrorisme et au thème de la sécurité de l'Union en général contiennent l'essentiel des occurrences relatives à la lutte contre la radicalisation. De cette opération, il résultera que si la lutte contre la radicalisation prend racine dans la politique de l'Union relative à la lutte contre le terrorisme, les objectifs hétérogènes auxquels elle renvoie infusent des domaines situés au-delà. L'ampleur des domaines concernés et des moyens promus comme pertinents se révélera tellement grande qu'il nous faudra constater l'impossibilité de mesurer précisément l'étendue de la lutte contre la radicalisation. L'on tentera, autant que faire ce peu, de s'extraire de ce flou pour clarifier l'orientation donnée à la lutte contre la radicalisation, et, contribuer ainsi à son identification.

37. Alors que l'action implique l'existence d'un fondement juridique, il est vrai que les institutions européennes n'ont point besoin d'une base juridique pour produire du discours. L'étude du discours produit par les institutions européennes sur les questions

---

<sup>68</sup> V. BOUHIER, « La radicalisation religieuse saisie par le droit de l'Union européenne », in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, Paris, Coll. Colloques & Essais, 2018, pp. 155-167.

<sup>69</sup> Voy. *Supra* para. 13 et s.

<sup>70</sup> Voy. en ce sens L. BONELLI et F. RAGAZZI, « La lutte contre la 'radicalisation'. Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne », *Archives de politique criminelle*, A. Pedone, 2019.

<sup>71</sup> Le droit souple ou droit mou est entendu comme un ensemble de règles non contraignantes dont la force normative est discutée.

<sup>72</sup> Voy. *Infra* Chapitre I.



relatives à « la radicalisation » et à « la lutte contre la radicalisation » ne peut toutefois être totalement dissociée d'une réflexion sur les compétences à disposition de l'Union. Ce double éclairage est apparu nécessaire à notre réflexion dès lors que la teneur du discours de l'Union sur ces questions est fortement influencée par les compétences qui se trouvent à sa disposition. L'écart constaté entre certains objectifs promus par les institutions européennes et les capacités d'action de l'UE mérite également d'être analysé sous cet angle. Comme pour beaucoup d'autres questions d'intérêt commun, il ne faut pas sous-estimer le risque de décalage entre les attentes fortes de la part des citoyens vis-à-vis de l'UE et ce que l'UE peut faire effectivement<sup>73</sup>. Il est certain qu'en matière de lutte contre la radicalisation, l'action de l'Union est soumise à d'importantes limites. En vertu du principe d'attribution des compétences reproduit à l'article 5, paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) « l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent ». Si la prévention de la criminalité, y compris celle de nature terroriste, fait bel et bien partie des objectifs prévus par les traités<sup>74</sup>, il n'est aucunement fait référence à une éventuelle compétence de l'Union pour prévenir et lutter contre la radicalisation. Cela étant, l'Union a déjà démontré sa capacité à se saisir de problème d'intérêt commun pour lesquels sa compétence n'est pas explicitement prévue. L'on songe par exemple à l'adoption d'une réglementation européenne protectrice à l'égard des lanceurs d'alerte<sup>75</sup>, voire, dans un contexte plus lointain, à la lutte contre le hooliganisme. Ce dernier exemple est sans doute le plus pertinent dans la mesure où la lutte contre le hooliganisme a pu être assimilée à une forme d'extrémisme violent, certes différente de celle qui se trouve au cœur des préoccupations actuelles. Le parallèle est d'autant plus intéressant que l'approche promue pour lutter contre le hooliganisme se veut particulièrement large à l'instar de l'approche transversale préconisée pour prévenir et combattre la radicalisation<sup>76</sup>.

38. A l'instar de l'approche holistique privilégiée pour combattre le terrorisme, l'Union européenne se positionne en promotrice d'une approche multidisciplinaire pour combattre effectivement la radicalisation sous ces diverses manifestations. Elle entend ainsi mettre au service des États une véritable « boîte à outils » en mobilisant l'ensemble des politiques et instruments identifiés comme pertinents à l'échelle de l'Union<sup>77</sup>. Il est possible d'affirmer que si l'Union européenne n'a pas de compétence explicitement

---

<sup>73</sup> Pour des réflexions en ce sens dans le contexte de la lutte contre le terrorisme voy. J. MONAR, « The EU as a counter-terrorism actor : Is there a 'capability-expectations' gap ? » in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 259-274.

<sup>74</sup> Voy. Art. 67, paragraphe 3 TFUE lu en combinaison avec l'ex-article 29 TUE.

<sup>75</sup> Voy. à ce sujet T. RACHO, « La possibilité d'un encadrement juridique des lanceurs d'alerte par l'Union européenne », *La revue des droits de l'homme*, No. 10, 2016, pp. 1-13.

<sup>76</sup> Voy. H. MOJET, "The European Union and Football Hooliganism", *The International Sports Law Journal*, 2005, pp. 69-77. Voy. également A. TSOUKALA, « Les nouvelles politiques de contrôle du hooliganisme en Europe : de la fusion sécuritaire au multipositionnement de la menace », *Cultures&Conflicts*, 2003, pp. 83-96.

<sup>77</sup> Pour une vue d'ensemble voy. Site internet dédié de la Commission européenne, accessible à partir du lien suivant (consulté le 10 juillet 2021) : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism/radicalisation\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism/radicalisation_en)

prévue par les traités pour lutter contre la radicalisation, elle dispose malgré tout d'un cadre d'action lui permettant de contribuer à soutenir l'action des États à différents titres. L'on voit progressivement se dessiner un embryon de politique européenne en matière de lutte contre la radicalisation, laquelle relève du cadre plus général de la politique de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme. Les nombreuses préoccupations suscitées par la lutte contre la radicalisation infusent toutefois des secteurs en dehors du cadre traditionnel de la lutte contre le terrorisme. Parce que la lutte contre la radicalisation présente des ramifications avec d'innombrables thématiques (ex. éducation, formation, culture, emploi, sécurité, lutte contre la discrimination), les titres de compétence permettant à l'Union d'apporter une contribution sur ces questions sont nombreux et les prérogatives qui s'y rattachent sont d'intensité variable.

39. La plupart des bases juridiques identifiées comme pertinentes relèvent de la catégorie des compétences partagées et d'appui de l'Union au sens de la typologie établie par le Traité. Pour rappel, la distinction entre ces deux catégories tient au fait que l'intensité de l'action de l'Union n'est pas la même. Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé (art. 4 TFUE), l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiques contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne. Dans les domaines qui relèvent des compétences d'appui, de coordination ou de complément (art. 6 TFUE), la compétence de l'Union est plus limitée et ne remplace pas la compétence des États dans ces domaines. L'UE ne peut pas procéder à une harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres et les moyens d'action à sa disposition se bornent généralement à des mesures visant à appuyer, coordonner ou compléter l'action des États. Sur certaines questions importantes comme la religion ou la prison, l'Union ne dispose d'aucune compétence prévue par les traités. Sur d'autres matières toutes aussi importantes comme le renseignement le traité la prive explicitement de compétence. Ces contraintes seront mises en exergue tout au long de l'étude afin de ne pas masquer que la vision de l'Union sur ce sujet est fortement influencée par celle des États. De même que les États disposent d'une marge de discrétion importante pour faire usage de certains instruments identifiés comme pertinents à l'échelle de l'Union.
40. L'impossibilité de délimiter précisément l'étendue de la lutte contre la radicalisation nous impose de faire des choix. Les bouleversements juridiques induits par le passage de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation que l'on se propose d'étudier ne seront pas examinés dans leur exhaustivité. Dans la mesure où la lutte contre la radicalisation se construit initialement à partir du cadre de la lutte contre le terrorisme, les incidences de ce nouvel impératif seront prioritairement investiguées dans les domaines d'action qui s'y trouvent traditionnellement rattachés. La politique de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) fait naturellement partie des

domaines couverts par l'étude et plus particulièrement au sein de celle-ci, la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Il convient néanmoins de souligner que l'ELSJ ne suffit pas à épuiser le vaste champ de débats relatifs à la lutte contre la radicalisation. Si la lutte contre la radicalisation prend racine dans le cadre de la lutte contre le terrorisme elle s'en émancipe et mobilise des domaines situés en dehors. Au risque de présenter une vision réductrice des choses, l'étude offrira une vue représentative de l'amplitude des politiques identifiées comme pertinentes dans le discours des acteurs. Enfin, sur certains enjeux spécifiques, le droit de l'Union sera également mobilisé en tant qu'instrument de protection des droits fondamentaux. Plusieurs dispositions issues de la Charte des droits fondamentaux, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, seront sollicitées. L'apport de la Convention européenne des droits de l'homme lue à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme viendront également nourrir notre réflexion compte tenu des interactions qui existent entre ces deux sources européennes de protection des droits et libertés fondamentaux.

41. L'ampleur des instruments européens identifiés comme pertinents pour répondre aux diverses préoccupations de la lutte contre la radicalisation ne doit pas occulter que les États sont les premiers responsables pour concevoir et mettre en œuvre des politiques en la matière. Cette recherche inclut deux cas d'étude nationaux, à savoir la Belgique et la France.

## ***2. Le choix des cas belge et français***

42. Plusieurs considérations ont motivé notre choix de sélectionner la Belgique et la France comme cas d'étude.
43. Si la Belgique et la France sont deux vieux États membres disposant de systèmes juridiques assez proches, leur mise en comparaison offre une certaine représentativité des enjeux qui animent la lutte contre la radicalisation. La Belgique et la France font partie des États les plus touchés par le phénomène de la radicalisation terroriste<sup>78</sup>. En témoignent non seulement la recrudescence des attaques terroristes commises sur le sol belge et français entre 2014-2016, mais aussi la vague des départs sans précédent vers la zone irako-syrienne ayant affecté les ressortissants de ces deux États. Il s'ensuit que les ordres juridiques belge et français ont éprouvé des bouleversements significatifs pour répondre à l'impératif de prévenir et lutter contre ce phénomène, en particulier les branches du droit pénal et du droit administratif davantage sollicitées. Les cas belge et français représentent ainsi un terrain d'étude particulièrement enrichissant par rapport à

---

<sup>78</sup> Voy. Chambre des représentants de Belgique, 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, 23 octobre 2017, DOC 54 1752/009.

d'autres pays n'ayant pas encore développé de stratégies de lutte contre la radicalisation. Malgré leur approche assez convergente de la lutte contre la radicalisation, la thèse s'est efforcée de relever des distinctions subtiles. Celles-ci traduisent en creux combien la lutte contre la radicalisation est dépendante de spécificités culturelles propres à chaque pays.

44. La comparaison présente également un intérêt lorsque l'on examine la question des interactions avec l'ordre juridique de l'Union. Cette mise en miroir permet de montrer que le droit de l'Union n'exerce pas la même influence sur les législations pénales belge et française, en raison du fait que ces deux États n'ont pas la même histoire, ni le même rapport au terrorisme. La France a très tôt été confrontée aux attentats terroristes sur son territoire et dispose de longue date d'un arsenal juridique spécifique à ce type de criminalité. Tel n'est pas le cas de la Belgique qui n'a pas été la cible du terrorisme depuis aussi longtemps que la France et qui a fait le choix d'appréhender initialement ce type de criminalité à travers les dispositions de droit commun. Il s'ensuit que la décision-cadre 2002/475/JAI n'a eu quasi aucun impact sur le droit français<sup>79</sup> doté à l'époque d'une législation déjà bien fournie en la matière. A l'inverse, la Belgique a transposé quasi-mot pour mot le texte de ladite décision-cadre de 2002 dans son droit interne<sup>80</sup>. Bien que les législations pénales belge et française suivent une orientation préventive similaire, en partie sous l'influence du droit de l'Union, il apparaîtra que ce mouvement ne se traduit pas en des termes tout à fait identiques dans ces deux ordres juridiques. De ce constat pourront être tirés plusieurs enseignements pour identifier la mesure dans laquelle les législateurs nationaux peuvent s'écarter du prescrit européen. En matière de coopération policière, la comparaison des cas belge et français présente par ailleurs un intérêt pour pointer certaines failles dans le partage de données au niveau européen. Bien que l'étude se concentre prioritairement sur les cas belge et français, la comparaison a pu être étendue à d'autres États membres afin d'enrichir notre analyse.

## **B. Délimitation conceptuelle**

45. Dans le souci de garantir la clarté de l'étude, il est indispensable d'apporter des précisions terminologiques sur plusieurs concepts que nous serons amenés à mobiliser tout au long de ce travail. Ces précautions sont d'autant plus importantes que la conceptualisation et la délimitation de notre sujet de recherche - « la lutte contre la radicalisation » - font défaut. Le terme « radicalisation » est source de nombreux débats d'ordre sémantique ; et il n'existe pas de définition ayant autorité de ce qu'est « la radicalisation », et ce quel que soit l'ordre juridique considéré. La conceptualisation du

---

<sup>79</sup> Voy. H. LABAYLE, « Les infractions terroristes en droit pénal français : quel impact des décision-cadres de 2002 et 2008 ? », in A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, p. 49 et s.

<sup>80</sup> Pour des réflexions sur l'impact de la législation de l'UE en matière de terrorisme sur le droit Voy. A. WEYEMBERGH and L. KENNES, "Domestic provisions and case-law: the Belgian case", in A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, p. 149 et s.

sujet de recherche fait en tant que telle partie du travail à réaliser. Dans la mesure où notre question de recherche a précisément pour objet d'éclairer ce qu'est « la lutte contre la radicalisation »<sup>81</sup>, des développements substantiels sont consacrés à la signification des termes de cet énoncé dans le corps même de la thèse. Il nous faut donc en tenir compte pour l'objet des développements qui vont suivre. Afin de ne pas empiéter sur le contenu de la thèse, l'on se contentera dans les lignes qui suivent de préciser la signification que nous entendons réserver à certains termes clés pour l'objet de ce travail. Il ne s'agit pas de revenir en détail sur la démarche qui nous a permis d'y parvenir mais seulement d'exposer la définition retenue de certains mots clés.

46. Pour la conceptualisation de notre objet de recherche, il nous paraît tout d'abord indispensable de revenir sur la notion « radicalisation ». Notion intrinsèquement ambiguë, sujette à de nombreuses controverses dans la littérature scientifique en sciences sociales<sup>82</sup>, toute tentative de définition de ce qu'est la radicalisation est nécessairement périlleuse. Si la radicalisation est entrée dans le vocabulaire courant et, renvoie, dans la pensée collective à la phase qui précède la commission d'un acte terroriste, il n'existe pas de consensus entre les chercheurs sur la réalité du phénomène désigné sous cette expression. Quoique les querelles conceptuelles soient plus prégnantes dans le champ de la sociologie et des sciences politiques, les débats sur la notion de « radicalisation » infusent également le champ des sciences juridiques<sup>83</sup>. En dépit du fait que la radicalisation ne soit pas un concept juridique, certaines réflexions innovantes ont permis de démontrer que le droit s'en saisit à travers ses différentes branches et à différents niveaux<sup>84</sup>. En tout état de cause, il nous faut constater que l'usage de cette notion est loin d'être uniforme et sa signification est bien souvent galvaudée par l'intermédiaire du langage<sup>85</sup>. Ces lacunes conceptuelles constituent indéniablement un obstacle pour la réalisation de ce travail scientifique. Nous en avons tiré des enseignements en faisant de la conceptualisation de la « radicalisation » un objet de l'étude en tant que tel dans le Chapitre I.

---

<sup>81</sup> Voy. *Supra* para. 20.

<sup>82</sup> A. SCHMID, «Radicalisation, De-radicalisation, Counter-Radicalisation : A conceptual Discussion and Literature Review », Research Paper, *International centre for Counter-Terrorism*, The Hague, 2013. P. NEUMANN, « The Trouble with radicalization », *International Affairs*, Vol. 89, 2013, pp. 873-893. M. SEDGWICK, « The concept of radicalization as a source of confusion », *Terrorism and Political Violence*, Vol. 22, 2010, pp. 479-94.

<sup>83</sup> O. BUI-XUAN, *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Institut universitaire Varenne, Paris, Coll. Colloques & Essais, 2018, 248 p.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Voy. C. GUIBET-LAFAYE, « La construction de l'ennemi : usages politiques contemporains de la notion de radicalisation », intervention dans le cadre du colloque « Terrorisme en France, en Turquie et en Allemagne dans les années 1970 », Leipzig, Allemagne, Novembre 2016, accessible à partir du lien suivant (consulté le 24 novembre 2020) : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01524254/document> Voy. également P. MARCHAND, « La fabrique parlementaire du discours sur la 'radicalisation' : politiques, acteurs, experts », Communiquer sur la radicalité, 2020, accessible à partir du lien suivant (consulté le 24 novembre 2020) : <http://blog.protagoras.be/protagoras/wp-content/uploads/2020/10/4.4-La-fabrique-parlementaire-du-discours-sur-la-radicalisation-politiques-acteurs-experts.pdf>

47. Pour l'objet de ce travail, nous désignerons par radicalisation un processus caractérisé par l'adhésion à une idéologie extrémiste susceptible de conduire à la violence terroriste<sup>86</sup>. Nous serons amenés à voir que derrière cette définition se cachent des réalités complexes eu égard à la diversité des manifestations attribuées à la radicalisation. Dans la mesure où l'idéologie liée à l'Islam radical est plus particulièrement ciblée au titre de la lutte contre la radicalisation dans les trois ordres juridiques étudiés, nous serons amenés à faire usage de la notion de radicalisation plus spécifiquement en référence à la radicalisation religieuse. Pour autant, nous ne nous interdirons pas d'établir des parallèles avec d'autres types de radicalisation motivées par d'autres contenus idéologiques tel que l'extrémisme de droite. Si le risque de passage à l'acte terroriste n'est pas l'unique aboutissement possible du processus de radicalisation, il est celui qui s'y trouve le plus couramment associé dans le discours. Sont donc exclues du périmètre de cette recherche des formes de radicalisation non liées au terrorisme.
48. Eu égard aux confusions entretenues par le discours, la notion de radicalisation mérite également d'être précisée dans ses rapports avec certains concepts voisins que nous serons amenés à rencontrer. Il en va notamment ainsi du concept d'« extrémisme » avec lequel la « radicalisation » entretient des rapports ambigus. Par contraste au « radicalisme », à la « radicalité » ou à « l'extrémisme » qui désignent un positionnement ou une posture d'esprit, la radicalisation renvoie à l'idée de processus<sup>87</sup> (attesté par le suffixe « ion »). Cette précision a son importance pour comprendre la gradation des comportements susceptibles d'être rattachés à ce phénomène. Quoique distinctes les notions de « radicalisation » et d'« extrémisme » sont couramment associées dans le langage des acteurs et entretiennent à bien des égards une relation synonymique. En tout état de cause, la distinction entre ces deux notions ne nous paraît pas suffisamment clairement établie pour en tirer des conséquences utiles à ce travail. Afin d'éviter tout risque d'équivoque, nous envisagerons ainsi la notion de radicalisation comme synonyme de celle d'« extrémisme » tout en nous imposant de distinguer entre les deux lorsque cela sera pertinent pour l'objet de l'étude. C'est aussi dans ses rapports avec le terrorisme que la notion de radicalisation mérite d'être éclaircie. Si la radicalisation est régulièrement appréhendée comme une phase préalable au passage à l'acte terroriste, la radicalisation ne conduit pas nécessairement au terrorisme. A l'inverse du terrorisme, la radicalisation ne constitue pas une infraction en tant que telle. L'expression d'opinions radicales est donc logiquement exclue de la définition commune du terrorisme qui s'applique à l'ensemble des États membres de l'Union européenne<sup>88</sup>. Il n'en demeure pas moins que plusieurs manifestations attribuées à la radicalisation sont parfois difficiles à distinguer de certains

---

<sup>86</sup> Chacun des éléments qui compose cette définition sont analysés en détail dans le chapitre premier de la thèse. Voy. *Infra* Chapitre I.

<sup>87</sup> Pour des réflexions en ce sens Voy. Notamment O. GALLAND et A. MUXEL, *La tentation radicale*, Presses universitaires de France, Paris, 2018, « Chapitre I : La radicalité en questions », pp. 35-79.

<sup>88</sup> Voy. Considérant 40 de la Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.* L 88, 31 mars 2017.

comportements incriminés au titre des législations antiterroristes<sup>89</sup>. Cette difficulté est étroitement liée à la tendance législative qui se dessine depuis plusieurs années dans le champ de la lutte contre le terrorisme. Les législations européenne et nationales subissent des élargissements constants pour incriminer des comportements périphériques au terrorisme toujours plus en amont de l'acte terroriste lui-même<sup>90</sup>.

49. S'intéresser à « la lutte contre la radicalisation » nous impose également de préciser ce que désigne le mot « lutte » pour l'objet de cette étude. A l'examen, cette entreprise de délimitation se révélera particulièrement délicate dans la mesure où le sujet n'est pas parfaitement circonscrit. Une part importante de ce travail s'emploie justement à éclaircir ce qui se cache derrière cette expression. La lutte contre la radicalisation recouvre un ensemble d'impératifs très hétérogènes infusant un vaste champ de domaines et d'instruments (non exclusivement juridiques). Il s'agit d'un sujet en mouvement qui ne cesse de se redéfinir au gré des mutations de la menace terroriste et de l'avancée des recherches. Pas plus qu'il n'existe de définition ayant autorité s'agissant de la notion de « radicalisation », il n'existe de typologie communément admise des mesures couvertes sous l'expression « lutter contre la radicalisation ». Toute entreprise de délimitation des mesures englobées sous cette expression est ainsi malaisée car elle impose de distinguer ce qui peut être désigné comme relevant de la lutte contre la radicalisation<sup>91</sup>. A cette difficulté, s'ajoutent les risques d'équivoques entretenus par le langage. Dans le contexte de la lutte contre la radicalisation, le verbe « lutter » est fréquemment juxtaposé à celui de « prévenir » sans que la distinction entre ces deux ensembles ne soit parfaitement nette. Le terme polysémique de « prévention » - prégnant dans le discours sur les moyens de lutter contre la radicalisation - renvoie lui-même à un champ de mesures très vaste. Sans compter que la distinction traditionnelle entre « prévention » et « répression » - schématiquement présentée à travers l'idée que la prévention intervient en amont de la survenance d'un trouble tandis que la répression se situe en aval de celui-ci - n'est pas aussi nette qu'elle n'y paraît et les ordres juridiques nationaux connaissant depuis longtemps des difficultés à distinguer entre ces deux phases<sup>92</sup>. Pour l'objet de ce travail, l'expression « lutter contre la radicalisation » désignera un large spectre de mesures destinées à prévenir les facteurs de radicalisation sur le long terme ainsi qu'à prévenir les risques immédiats de passage à l'acte terroriste. Tout en nous employant à fournir une vue représentative de l'éventail de mesures promues pour prévenir et contrer la radicalisation, la présente étude entend se concentrer sur les mesures de nature juridique.

---

<sup>89</sup> Pour des réflexions en ce sens voy. C. SAAS, « La radicalisation religieuse saisie par le droit pénal. Quel modèle de politique criminelle ? » in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI-XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, Paris, Coll. Colloques & Essais, 2018, pp. 93-106.

<sup>90</sup> Pour des réflexions sur l'influence du droit de l'Union européenne voy. A. WEYEMBERGH and F. GALLI, *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law ?*, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, 312 p.

<sup>91</sup> Sans compter qu'existe sur ce sujet une stratégie de communication consistant à lutter contre la radicalisation sans le dire.

<sup>92</sup> P. LE MONNIER DE GOUVILLE, « De la répression à la prévention. Réflexion sur la politique criminelle antiterroriste », *Les Cahiers de la Justice*, No. 2, 2017, pp. 209-225.

50. Afin de lever toute ambiguïté sur le libellé de certaines mesures couvertes dans le champ de cette recherche, il nous paraît également important de revenir sur le terme controversé de « déradicalisation ». Les pratiques désignées sous cette expression sont loin d'être uniformes<sup>93</sup> et il semblerait que le terme de « désengagement »<sup>94</sup> tend à être préféré, voire à être substitué, à celui de « déradicalisation ». Pour autant, la notion de « déradicalisation » n'est pas complètement abandonnée dans la pratique du discours et les chercheurs continuent de s'y référer<sup>95</sup>. Dans cette étude, nous désignerons par « déradicalisation », une pratique visant à obtenir de la part d'un individu qu'il renonce à adhérer à une idéologie à portée violente. Le terme « désengagement » sera, quant à lui, employé pour désigner une pratique visant à obtenir d'un individu, non pas un renoncement idéologique, mais un renoncement à faire usage de la violence<sup>96</sup>.

51. Dans la mesure où le discours des « acteurs européens et nationaux » occupe une place non négligeable au sein de l'étude, il convient dès à présent de préciser les catégories d'acteurs auxquels il est ici fait référence. Eu égard au champ élargi d'acteurs contribuant, de près ou de loin, à la lutte contre la radicalisation, nous entendons conférer à cette expression une portée large. Sous cette dénomination, sont englobés les acteurs institutionnels contribuant à la définition de priorités sur le sujet de la lutte contre la radicalisation ainsi que les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de cette action. Au niveau européen, cela concerne prioritairement les institutions européennes en tant qu'elles participent à l'élaboration de lignes directrices sur ce sujet. Eu égard au rôle influent qu'il exerce sur ces questions et à sa position singulière, le coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, se voit accorder une place importante parmi les acteurs inclus dans cette étude. Sont également visés sous la notion d'acteurs plusieurs groupes d'experts et comités participant à la définition de priorités communes sur les questions ayant trait à la radicalisation à l'échelle de l'Union européenne. S'agissant des acteurs nationaux, sont plus spécifiquement visés les autorités normatives au sens large, à savoir les législateurs, les juridictions internes ainsi que les parlementaires saisis de ces questions, même de manière incidente. Sont également visées les administrations et autorités politiques compétentes pour définir des priorités sur ce sujet sans omettre les acteurs de terrain dont la pratique contribue à forger la signification donnée au terme radicalisation et le sens des moyens visant à prévenir et lutter contre ce phénomène.

---

<sup>93</sup> Voy. en autres A. DUMOULIN, « Entre 'déradicalisation' et désengagement : comparatif franco-belge », Sécurité&Stratégie, n°142, Mai 2019, accessible à partir du lien suivant (consulté le 1<sup>er</sup> janvier 2021): [https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/236466/1/S%3%a9curite%20et%20strat%3%a9gie%20142\\_D%3%a9radicalisation\\_Andr%3%a9%20Dumoulin.pdf](https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/236466/1/S%3%a9curite%20et%20strat%3%a9gie%20142_D%3%a9radicalisation_Andr%3%a9%20Dumoulin.pdf). C.-E. DAUGHERTY, « Deradicalization and Disengagement : Exit Programs in Norway and Sweden and Addressing Neo-Nazi Extremism », *Journal for Deradicalization*, No. 21, 2019.

<sup>94</sup> Pour une réflexion sur ces notions voy. J. HORGAN, « Deradicalization or Disengagement?: A process in Need of Clarity and a Counterterrorism Initiative in Need of Evaluation », *Perspectives on Terrorism*, Vol. 2, No. 4, 2008, pp. 3-8.

<sup>95</sup> M. HECKER, « Djihadistes un jour, djihadistes toujours ? Un programme de déradicalisation vu de l'intérieur », Études de l'Institut français des relations internationales, *Focus stratégique*, n°102, février 2021.

<sup>96</sup> Dans la littérature scientifique, la plupart des auteurs s'accordent à distinguer entre les pratiques dites de « déradicalisation » et de « désengagement » suivant un critère finaliste.



## C. Les limites de l'étude

52. L'impossibilité de délimiter précisément les contours de la lutte contre la radicalisation s'est imposée comme une limite dont il a fallu tirer des enseignements pour notre étude. L'approche transversale promue pour combattre la radicalisation ne nous permet pas d'étudier exhaustivement la lutte contre la radicalisation dans l'ensemble des domaines et instruments qui s'en saisissent. Des choix ont donc dû être opérés.
53. La recherche s'intéresse à la lutte contre la radicalisation en tant que nouvel impératif majeur des politiques de prévention du terrorisme. Sans faire abstraction des finalités sociétales auxquelles la lutte contre la radicalisation est susceptible de concourir, celles-ci ne sont abordées que de manière subsidiaire dans la présente étude. Ce choix est d'autant plus justifié qu'initialement, la lutte contre la radicalisation trouve un ancrage dans la politique de l'Union relative à la lutte contre le terrorisme et procède de l'ambition d'éliminer les causes profondes de celui-ci. L'ampleur des impératifs assignés à la lutte contre la radicalisation nous impose nécessairement de restreindre le champ de l'étude. Tel qu'annoncé précédemment<sup>97</sup>, il ne s'agit pas d'étudier exhaustivement l'ensemble des instruments identifiés comme pertinent pour contribuer à prévenir et lutter contre la radicalisation mais, parmi ceux-ci, de nous concentrer sur ceux qui sont les plus représentatifs des bouleversements induits par ce glissement sémantique.
54. En définitive, le champ d'investigation de la recherche est très large et s'étend à des domaines au-delà des domaines traditionnellement rattachés à la lutte contre le terrorisme *stricto sensu*.
55. Si l'étude s'efforce de rendre compte des multiples questions que suscite la lutte contre la radicalisation, les bouleversements juridiques étudiés se concentrent sur deux champs de l'action publique, à savoir l'harmonisation des législations pénales et l'échange de données. Pour saisir combien le mot « radicalisation » tend à faire évoluer le cadre juridique de la lutte antiterroriste, le champ de l'étude a été restreint à des enjeux juridiques qui s'y trouvent corrélés. Il en va particulièrement ainsi des enjeux relatifs au développement des incriminations préventives, au décloisonnement de l'échange de données et, plus largement, à l'affaiblissement des frontières entre prévention et répression. Sans omettre les problèmes liés à l'insécurité juridique de certains instruments promus et/ou adoptés pour combattre la radicalisation et, corrélativement, à la fragilisation de l'équilibre sécurité/liberté. L'étude ne prétend pas investiguer l'ensemble des droits et libertés susceptibles d'entrer en conflit avec les impératifs de la lutte contre la radicalisation, mais uniquement ceux parmi les plus affectés par les instruments analysés dans cette étude, à savoir la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée.

---

<sup>97</sup> Voy. *Supra* para. 41.

56. Parmi les limites dont il nous faut tenir compte pour la réalisation de cette recherche, méritent d'être mentionnées des limites d'ordre matériel. Eu égard à la sensibilité du sujet traité, il nous faut souligner que les contraintes de confidentialité pèsent fortement sur la lutte contre la radicalisation. Malgré une analyse fouillée des textes disponibles dans les trois ordres juridiques sélectionnés, certains documents pertinents n'ont pas pu nous être divulgués.

## V. Annnonce du plan

57. La première partie de l'étude est une invitation à voyager à travers les mots. Dans une quête de clarification du sens donné à « la lutte contre la radicalisation », est tout d'abord proposée une rencontre avec la notion de « radicalisation ». Cette étape nous amènera à plonger au cœur des discours qui s'en saisissent au niveau supranational et national afin d'éclairer la signification du phénomène nommé « radicalisation ». Pour permettre au lecteur de saisir toute la complexité de ce mot, il sera procédé à une déconstruction minutieuse de chacun des critères définitionnels retenus dans les trois ordres juridiques étudiés. Cette opération sera guidée par le souci constant d'apporter un éclairage juridique sur la radicalisation dans son rapport au droit. L'étude se penchera ainsi sur la question de la force normative des sources textuelles au sein desquelles la radicalisation est appréhendée, sur les conséquences juridiques attribuées à cette notion et sur la compréhension qu'en ont les acteurs juridiques qui s'en saisissent. L'identification de ce que signifie la « radicalisation » dans le langage des acteurs et la mise en exergue des confusions que le discours entretient à son égard, n'est pas suffisante pour découvrir ce qui se cache derrière l'expression « lutter contre la radicalisation ». Dans la continuité de ce cheminement, une deuxième étape nous conduira à rechercher le sens des termes « prévenir et lutter » contre la radicalisation. L'hétérogénéité des priorités assignées à cette expression n'en facilite pas la compréhension et constitue autant d'obstacle à la lecture. Afin de guider le lecteur dans cette étape, l'on tentera de dépasser l'indétermination des mots convoqués dans le discours en proposant une classification des multiples impératifs promus pour prévenir et lutter contre la radicalisation. Au terme de ce voyage à travers les mots, le constat sera celui du flou. Un flou qui ressort à la fois des discours sur la radicalisation elle-même, mais aussi de la grande hétérogénéité de préoccupations auxquelles renvoie l'expression « prévenir et lutter » contre la radicalisation. Les enseignements tirés à l'issue de cette première étape se révéleront éclairant pour conceptualiser notre objet de recherche tout en éveillant un besoin d'approfondissement.

58. La deuxième partie de l'étude est une invitation à prolonger le questionnement conceptuel mené dans la première partie jusque dans les actes. Il s'agit d'interroger les effets de ces évolutions sémantiques : que signifie concrètement l'élargissement de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation ? Quels sont les transformations juridiques qui en découlent dans les ordres juridiques sélectionnés ? Ces deux temps de réflexion doivent être envisagés sous l'angle d'un rapport de

complémentarité plus que sous l'angle d'une relation de causalité. Seront investigués les bouleversements juridiques induits par ce glissement sémantique à l'aune de l'application concrète de certains instruments relevant plus particulièrement du champ de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Tout en ayant conscience de s'aventurer sur un terrain encore peu balisé, l'on tentera de mesurer les conséquences de ces évolutions sur certaines catégories juridiques préexistantes. Les enseignements tirés à l'issue de cette réflexion nous conduiront à prolonger la discussion entreprise sur le terrain de l'équilibre sécurité/liberté. A plus d'un égard, le passage de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation se révélera source d'insécurité juridique. Sera donc abordée la problématique plus large des effets induits par ce glissement sémantique sur les droits et libertés fondamentaux les plus susceptibles d'être affectés. En filigrane, il s'agira de voir que le flou du discours sur la radicalisation se répercute, dans une certaine mesure, sur la mise en œuvre de la lutte contre la radicalisation.

## PARTIE I | LE FLOU DES MOTS

1. La lutte contre la radicalisation fait partie des sujets sur lesquels les mots ont leur importance. Consacrée officiellement pour la première fois dans les débats européens à la suite des attentats de Madrid (2004) et de Londres (2005), la lutte contre le phénomène par lequel certains individus – nés et éduqués en Europe - adhèrent au terrorisme au point de basculer dans l'action violente est devenue une préoccupation majeure de plusieurs États de l'Union. C'est ainsi que le terme « radicalisation » a imprégné le débat public et politique mais aussi juridique comme en témoigne le nombre d'acteurs juridiques qui s'y réfèrent.
2. Terme aux qualificatifs fluctuants, aux frontières poreuses, désignant un signifiant flottant, c'est peu dire que le flou entourant le concept de radicalisation suscite de nombreuses controverses quel que soit l'ordre juridique considéré. Au sens commun, l'adjectif « flou » désigne ce qui manque de netteté, qui est imprécis, indéfini<sup>98</sup>, à l'instar des mots employés pour définir ce qu'est la radicalisation. Ce flou se manifeste par l'absence de systématisme dans le vocable employé pour parler de la radicalisation mais également dans la diversité des réalités que ce terme désigne. Il est vrai que la « radicalisation » n'est pas un concept juridique, encore que dans certains ordres juridiques ce terme possède une acception légale. Il n'en demeure pas moins que, appréhendé sur le registre sécuritaire, ce terme produit des effets juridiques en tant que tel. En effet, désigner un individu comme « radicalisé »/suspecter une « radicalisation » chez un individu n'est pas sans conséquences. Sans compter les effets stigmatisant susceptibles d'en découler du fait que le terme radicalisation renvoie bien souvent à une catégorie particulière de la population dans l'opinion publique, celle des jeunes des quartiers populaires issus de l'immigration. Force est par ailleurs de constater que le processus désigné sous le terme « radicalisation » est devenu difficile à dissocier des conséquences préjudiciables auxquelles il est susceptible de mener, au point qu'il est parfois difficile de distinguer entre radicalisation et terrorisme. D'où l'importance des mots.
3. Face au flou qui règne dans le discours sur la lutte contre la radicalisation, il n'est pas inutile de poser les termes du débat. Les développements qui suivent auront pour but d'apporter un éclairage sur la radicalisation prise dans le contexte de la lutte qui lui est dévolue. Cet éclairage sera obtenu au moyen de l'étude du discours des acteurs européens et nationaux sur la radicalisation elle-même (**Chapitre I**) ainsi que sur les moyens promus pour prévenir et lutter contre ce phénomène dans les trois ordres juridiques sélectionnés, à savoir ceux de l'Union européenne, de la Belgique et de la France (**Chapitre II**). C'est au fil de ces deux étapes que se révélera la lutte contre la radicalisation.

---

<sup>98</sup> Dictionnaire Le Robert.

## CHAPITRE I | Le discours des acteurs européens et nationaux sur la radicalisation

4. Les nombreux débats que soulève la définition controversée de ce qu'est la radicalisation sont sources de difficulté pour mener une analyse scientifique sur la lutte contre la radicalisation. « Notion floue »<sup>99</sup>, « mot valise »<sup>100</sup>, l'on ne compte plus les critiques qui reviennent systématiquement lorsqu'il est question d'aborder la radicalisation, reflétant ainsi le caractère protéiforme et insaisissable du phénomène ainsi nommé. La difficulté à objectiver ce qu'est la radicalisation est ici surmontée au moyen d'une approche par le discours des acteurs. Cette approche possède comme avantage de dépasser les lacunes inhérentes à la notion de radicalisation pour se concentrer sur l'appréhension qu'en ont les acteurs. Les acteurs visés dans cette partie concernent plus spécifiquement les autorités normatives à l'origine de la production de normes visant à définir le cadre de la lutte contre la radicalisation. Étant précisé que les acteurs associés au processus d'élaboration de normes sur ce sujet sont nombreux et s'étendent au-delà des seuls acteurs institutionnels. Cette analyse part du postulat que le discours joue un rôle performatif en générant un consensus autour de priorités dont la compréhension est influencée par le langage et en légitimant des actions sur base de cette compréhension commune.
5. Dans le cadre de cette opération, nous consacrerons une place importante à l'analyse du discours juridique, « c'est-à-dire l'ensemble des énoncés produits par des autorités habilités par un ordre juridique »<sup>101</sup>, en ciblant plus particulièrement les énoncés descriptifs<sup>102</sup> sur la radicalisation dans les trois ordres juridiques sélectionnés. Par discours juridiques nous entendons les textes/sources juridiques eux-mêmes (texte de loi, décision de justice, etc.) mais également les textes para-juridiques, à savoir les débats entourant l'élaboration, l'adoption et l'application des textes juridiques au sein desquels le terme radicalisation apparaît explicitement. Il nous faudra également tenir compte d'instruments de nature politique (programmes, plan, stratégies, etc.) qui définissent les grandes orientations de la lutte contre la radicalisation et en constituent le support. Les énoncés écrits tiendront une place importante dans cette analyse, que

---

<sup>99</sup> J.-B. THIERRY, Communication orale « La prévention de la radicalisation et du terrorisme » dans le cadre du colloque organisé par l'Université de Lorraine sur le thème « Les femmes, les mineurs et le terrorisme », 5 et 6 décembre 2018.

<sup>100</sup> X. CRETTEZ, Communication orale « Comprendre la radicalisation » dans le cadre des journées d'étude organisées par le Centre de recherches internationales de Sciences Po sur le thème « Regards croisés sur la prévention de la radicalisation violente », avril 2018, enregistrement accessible à partir du lien suivant (consulté le 3 avril 2021) : <https://www.sciencespo.fr/ceri/en/content/regards-croises-sur-la-prevention-de-la-radicalisation-violente.html>

<sup>101</sup> Pour des développements approfondis sur les méthodes d'analyse et de production des discours juridiques voy. V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, 2014, p. 253 et s. J. WROBLEWSKI, « Les langages juridiques : une typologie », *Droit et Société*, 1998, pp. 13-27.

<sup>102</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Op.cit.*, p. 272. Les énoncés descriptifs « peuvent aussi être qualifiés d'empiriques dans la mesure où ils cherchent à décrire (et portent sur) des choses, des faits, des phénomènes ou encore des comportements observables dans la réalité... »

l'expression orale pourra venir utilement compléter<sup>103</sup>. Cette analyse textuelle permettra de mettre en lumière que le droit n'est pas complètement indifférent à cette notion même si celle-ci reste majoritairement consacrée au sein de textes non contraignants, ce qui nous imposera de ne pas considérer uniquement les textes juridiques *stricto sensu* mais aussi les instruments que l'on a coutume de rattacher à la catégorie du « droit mou »<sup>104</sup>. Si nous nous efforcerons d'être le plus exhaustif possible, il nous faut aussi reconnaître les limites de cette démarche. Celles-ci tiennent principalement à l'accès restreint aux documents et à l'instabilité du discours sur la radicalisation. En conséquence, nous serons également attentifs aux expressions qui, sans désigner explicitement la radicalisation, utilisent des concepts voisins. Cette étape nous permettra de délimiter le champ de notre étude en stipulant une définition de ce qu'est la radicalisation pour l'objet de ce travail tout en soulignant les confusions dont ce terme est porteur. A titre subsidiaire, il s'agira également d'apporter un éclairage sur la radicalisation dans son rapport à la norme juridique.

6. Au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne, nous examinerons en priorité le discours produit par les institutions européennes à partir de l'ensemble de textes hétérogènes consacré à la lutte contre la radicalisation, à savoir des plans d'action, stratégies, communications, conclusions, résolutions, avis, lesquels contiennent la majorité des références consacrées à la radicalisation. Dans la mesure où la lutte contre la radicalisation prend racine dans le cadre de la politique de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme, c'est dans ce contexte que sera principalement analysé le discours de l'Union en tant qu'acteur<sup>105</sup>. Cela ne doit cependant pas masquer que les priorités de la lutte contre la radicalisation infusent une grande diversité de politiques, au-delà de la lutte contre le terrorisme. Au sein des deux ordres juridiques nationaux sélectionnés - la Belgique et la France - seront prioritairement analysés les instruments ayant vocation à servir de cadrage aux politiques publiques de lutte contre la radicalisation (plans d'action, guides, avis, circulaires) ainsi que les sources législatives (y compris les travaux préparatoires) et jurisprudentielles mobilisant cette notion.
7. Par souci de clarté, le choix est ici d'étudier le discours produit par les acteurs européens et nationaux séparément. Les jeux d'influence entre ces deux niveaux d'acteurs pourront néanmoins apporter un éclairage complémentaire à notre analyse tant ils ont contribué à l'émergence de la thématique de la « radicalisation » comme enjeu européen et

---

<sup>103</sup> L'analyse du discours fait ici une place essentielle à l'analyse textuelle. Pour des développements sur le champ des énoncés compris sous la notion de « discours du droit » voy. G. CORNU, *Linguistique juridique*, Montchrestien, Paris, 3<sup>ème</sup> ed., 2005, 432 p.

<sup>104</sup> En dépit de certaines divergences d'approche, le droit souple est communément défini comme un « droit auquel il manque l'une des caractéristiques traditionnellement attachées à la règle de droit, l'obligatorité, la contrainte ou encore la précision de la règle. Le droit souple est donc une norme ou un ensemble de normes non obligatoires, non sanctionnées ou floues ». Voy. N. EMERIC, « Droit souple + droit fluide = droit liquide. Réflexion sur les mutations de la normativité juridique à l'ère des flux », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 79, 2017/2, pp. 5 à 38.

<sup>105</sup> Pour une conceptualisation de l'Union en tant qu'acteur dans le cadre d'une analyse sur le discours voy. C. BAKER-BEALL, « The evolution of the European Union's 'fight against terrorism' discourse : Constructing the terrorist 'other', *Cooperation and Conflict*, Vol. 49, No. 2, June 2014, pp. 214-217.

national<sup>106</sup>. Dans la manière d'aborder un problème, l'Union européenne est souvent prisonnière dans un premier temps de la conception, parfois divergente, qu'en ont les États. Rien ne l'empêche, dans un second temps, de dégager une notion autonome si celle-ci s'avère nécessaire à la bonne réalisation des objectifs des traités. Comme le souligne Vincent Bouhier, cette notion autonome n'existe pas même si les références à la « radicalisation » ne manquent pas dans le discours des institutions<sup>107</sup>. Cela ne signifie pas pour autant que les institutions de l'Union reprennent à leur compte les approches des États membres. L'Union européenne a d'ailleurs exercé une influence significative sur la vision des représentants de certains États au départ réticents à traiter de la question de la radicalisation<sup>108</sup>. Au vu de ces éléments, il peut ainsi y avoir un intérêt à confronter la conception retenue de ce qu'est la radicalisation dans les trois ordres juridiques concernés. En filigrane des objectifs annoncés dans les paragraphes précédents, il s'agira de faire ressortir des lignes de convergences et d'identifier d'éventuelles divergences dans la manière d'appréhender la radicalisation au sein des trois ordres juridiques sélectionnés.

8. Nous analyserons dans un premier temps la forme que prend le discours des acteurs européens et nationaux sur la radicalisation (**Section I**), avant d'examiner le contenu de celui-ci (**Section II**). Procéder dans cet ordre nous permettra d'éclairer la force normative du foisonnement de textes qui se saisissent de la radicalisation avant d'analyser la signification que ceux-ci lui attribuent.

## **SECTION I. La faible normativité du discours : constat non déterminant au regard des conséquences juridiques de la radicalisation**

9. L'étude du discours sur la radicalisation, à savoir l'ensemble des énoncés décrivant ce qu'est la radicalisation ou prescrivant des actions destinées à prévenir ou combattre ce phénomène, invite à poser un premier constat formel. Ce discours repose majoritairement sur des textes de nature non contraignante quel que soit l'ordre juridique considéré. Ce constat a son importance dans le cadre d'une analyse qui se veut avant tout juridique et s'efforce de saisir la radicalisation dans son rapport à la norme et au droit. En droit, la signification normative d'un mot n'est pas la même selon la nature de la norme qui le consacre, voire selon la place qu'il occupe au sein de celle-ci. Si la radicalisation est bien souvent convoquée dans les textes de droit souple, et qu'elle s'avère prégnante au stade des débats préparatoires à l'adoption de certaines législations, elle est marginalement présente au sein des normes juridiques au sens strict.

---

<sup>106</sup> Pour des réflexions approfondies sur les jeux d'influence réciproques entre les acteurs européens et les acteurs français voy. L. BONELLI et F. RAGAZZI, « La lutte contre la 'radicalisation'. Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne », Archives de politique criminelle, A. Pedone, 2019.

<sup>107</sup> Voy. en ce sens V. BOUHIER, « La radicalisation religieuse saisie par le droit de l'Union européenne », in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI-XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, collection Colloques & Essais, 2018, p. 157.

<sup>108</sup> Explications apportées par Gilles de Kerchove, ancien coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, lors d'un entretien du 15 juin 2020.

Les conséquences juridiques que cette notion est susceptible de produire n'en sont pas moins réelles. Les développements qui suivent s'attacheront à mettre en lumière combien cette notion reste délicate à appréhender tant elle entretient un rapport ambigu à la norme. Sans nous limiter à une approche descriptive, nous reviendrons sur la fonction et les caractéristiques de l'hétérogénéité des instruments normatifs consacrés à la lutte contre la radicalisation tout en recherchant des explications sur la place et la signification que la radicalisation occupe au sein de ceux-ci.

10. Nous verrons que la faible normativité des instruments qui sous-tendent le discours des institutions européennes sur la radicalisation **(I)** ne signifie pas pour autant que la notion de radicalisation soit dépourvue d'effets juridiques. En témoigne la consécration d'une définition légale de la notion de « processus de radicalisation » en droit belge. Au-delà de cet exemple marquant, les références au terme de radicalisation dans les débats entourant l'adoption de certains textes juridiques consacrés à la lutte contre le terrorisme, ainsi que le nombre significatif de décisions judiciaires qui se réfèrent à cette notion au niveau national montrent que le terme « radicalisation » est bel et bien susceptible de produire des conséquences juridiques **(II)**.

## **I. Les occurrences fréquentes à la radicalisation dans les textes non contraignants produits par les institutions européennes**

11. Le passage en revue des textes européens consacrés à la lutte contre la radicalisation révèle d'emblée la présence dominante d'un ensemble de textes de droit souple appartenant à la catégorie des actes dits « atypiques » **(A)**. Si la notion de radicalisation n'est pas complètement absente des normes contraignantes au sens strict **(B)**, la place qu'elle y occupe et la signification qui lui est donnée méritent quelques explications.

### **A. Une notion majoritairement présente dans les textes de droit souple**

12. Au sein de l'Union européenne, la notion de radicalisation est consacrée dans un ensemble hétérogène de textes que l'on désigne sous les termes de droit mou ou droit souple (*soft law*) par opposition au droit contraignant classique (*hard law*). Issu du droit international, le concept de *soft law* est essentiellement utilisé pour désigner des normes/règles de conduite qui, tout en n'étant pas reprises dans des instruments juridiquement contraignants, produisent néanmoins des effets juridiques indirects<sup>109</sup>. L'absence d'effet contraignant résulte soit du rejet exprès de ce caractère par le droit

---

<sup>109</sup> N.-M DE SADELEER, « Les actes hors nomenclature et le soft law européen », in *Les sources du droit revisitées*, Fusl, Bruxelles, 2013, pp. 253 ; 293. Si le caractère juridique des actes atypiques adoptés par les institutions européennes est parfois contesté, force est de constater qu'ils produisent en pratique des effets sur le comportement des États membres.



primaire (l'article 288 TFUE exclut expressément cet effet aux avis et recommandations), soit du fait que les actes en question sont inconnus du droit primaire. L'on fait ici référence à la catégorie des actes atypiques/innomés<sup>110</sup>, à savoir des actes hors nomenclature par définition exclus des actes mentionnés à l'article 288 TFUE.

12. Cette dernière catégorie recouvre un ensemble de textes hétérogènes issu de la pratique des institutions (ex. communications, conclusions, plans d'action, stratégies, etc.), ou des possibilités offertes par le traité (ex. actions d'encouragement) qui, comme nous le verrons, constitue l'essentiel des textes consacrés à la lutte contre la radicalisation. Si leur absence d'effet contraignant suscite des débats quant à la question de leur reconnaître un éventuel caractère juridique<sup>111</sup>, sans compter les critiques quant à leurs effets négatifs sur la qualité de la règle de droit<sup>112</sup>, cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont dépourvus de tout effet juridique. En raison des engagements qui y sont souscrits, ces actes produisent indéniablement de tels effets même s'il reste difficile d'en déterminer la portée dans la mesure où ceux-ci ne prétendent pas poser des obligations générales et abstraites vis-à-vis de catégories précises de destinataires<sup>113</sup>. Pour reprendre les termes de Bertrand Brunessen, « leur raison d'être réside dans ce paradoxe qu'ils sont tout à la fois 'sans valeur contraignante mais non dépourvu d'effets juridiques' »<sup>114</sup>. Dans une étude annuelle de 2013 sur « Le droit souple »<sup>115</sup>, le Conseil d'Etat français avait dégagé trois conditions cumulatives pour reconnaître les instruments de droit souple : ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible leur adhésion (1) ; ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires (2) ; ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparentent aux règles de droit dur (3). La juridiction suprême entend notamment acter l'importance que prend le droit souple dans un contexte de crise que subit la règle impérative comme mode de régulation des comportements.

13. Sans rentrer dans les subtilités de cette catégorie qui a déjà fait l'objet d'études approfondies en droit de l'Union européenne<sup>116</sup>, les textes non contraignants

---

<sup>110</sup> Pour une réflexion approfondie sur cette catégorie d'actes voy. D. DERO-BUGNY, « Actes atypiques », *Juris-classeur*, Fasc. 194., 2017.

<sup>111</sup> Voy. C. THIBIERGE, « Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2003, p. 599 et s.

<sup>112</sup> Voy. Fiches d'orientation Dalloz, « Soft Law – Droit souple », Septembre 2020 : « Certains juristes sont critiques envers cette nouvelle forme de règle de droit et parlent plus volontiers de 'droit flou', de 'droit gazeux', de 'droit flexible', afin de souligner les dangers de dénaturation de la notion de règle juridique, la dégradation potentielle de la qualité du droit, les risques du point de vue de la sécurité juridique et du contournement des institutions démocratiques ».

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> B. BRUNESSEN, « Rapport introductif : Les enjeux de la *soft law* en droit de l'union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2014, p. 73 et s.

<sup>115</sup> Conseil d'Etat, « Etude annuelle 2013 : Le droit souple », 2 octobre 2013, accessible à partir du lien suivant (consulté le 5 avril 2021) : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/etude-annuelle-2013-le-droit-souple>

<sup>116</sup> Pour des développements approfondis voy. L. GUILLOU, *L'action normative de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 310 p.

remplissent des fonctions multiples et la ligne de démarcation entre celles-ci n'est pas toujours évidente. Certains remplissent une fonction péri-législative (communications, recommandation, code de conduite), visant à accompagner le processus préparatoire à l'adoption d'une nouvelle réglementation (fonction pré-législative) ou postérieure à celui-ci (fonction post-législative). D'autres revêtent une fonction programmatique sous la forme d'« orientations stratégiques » ou d'« actions d'encouragement », lesquelles recouvrent la plupart des textes européens consacrés à la lutte contre la radicalisation. Nous nous attacherons ici à présenter un échantillon représentatif, aussi exhaustif possible, des documents adoptés par les institutions de l'Union européenne sur le sujet de la radicalisation sans nous attarder sur leur contenu lequel sera examiné plus en détail dans le chapitre suivant<sup>117</sup>. Le discours de l'Union auquel il sera fait référence dans les passages qui suivent s'appuie sur un ensemble de textes ayant pour point commun de refléter l'expression d'un consensus au sein de l'institution concernée. Ces documents ont été sélectionnés comme pertinents au regard du fait qu'ils consacrent des développements substantiels à la lutte contre la radicalisation et contiennent des références significatives à ce sujet en tant qu'objet principal ou subsidiaire.

14. Le Conseil de l'Union (ci-après « Le Conseil »), instance représentative des États membres, est un acteur institutionnel important de la lutte contre la radicalisation ce qui justifie l'attention portée au discours produit en son sein. Depuis 2005, le Conseil est à l'origine de nombreuses « stratégies »<sup>118</sup>, « plans d'action »<sup>119</sup> et « conclusions »<sup>120</sup> ayant vocation à servir de lignes directrices pour orienter les travaux menés au niveau de l'Union. Les priorités définies par le Conseil n'ont pas vocation à remplacer l'action opérationnelle des États mais à servir de cadre général, que les États peuvent ensuite adapter à leur contexte et à leur besoin. Si les textes produits par le Conseil trouvent un ancrage dans le cadre de la politique générale de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme, la variété des sujets abordés infuse des politiques aussi diverses que l'éducation, la culture, la coopération policière et judiciaire, l'action extérieure de l'Union, etc., comme le reflètent les nombreuses formations associées à ces discussions.

---

<sup>117</sup> Voy. *Infra* Chapitre II de la thèse.

<sup>118</sup> Si la lutte contre la radicalisation s'inscrit dans le cadre général de la stratégie de l'UE relative à la lutte contre le terrorisme, elle se voit consacrer une stratégie et un plan d'action spécifique qui sont régulièrement actualisés depuis 2005. Voy. Stratégie du Conseil de l'Union visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes adoptée pour la première fois en 2005, puis révisée en 2008, 2014, 2017.

<sup>119</sup> Le Plan d'Action de l'Union visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes est concomitant à l'adoption de la stratégie de l'Union visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes. Il a été adopté pour la première fois en 2005 et fut subséquemment révisé pour tenir compte des évolutions de la menace. Voy. Plan d'action de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14782/05, 22 novembre 2005 (déclassifié).

<sup>120</sup> Voy. à titre d'exemple Conclusions du Conseil de l'Union et des États membres réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015 ; Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent (2016/C 467/02), *J.O.U.E.* C 467, 15 décembre 2016 ; Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération, 9727/19, 6 juin 2019.

Le discours du Conseil aborde ainsi la lutte contre la radicalisation de manière transversale tout en formulant des conclusions traitant de questions spécifiques comme le rôle de la police et de la société civile dans la lutte contre la radicalisation<sup>121</sup>; le rôle joué par le secteur de la jeunesse dans une approche intégrée et transsectorielle de prévention de la radicalisation violente chez les jeunes<sup>122</sup>; le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme<sup>123</sup> ou encore, la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération<sup>124</sup>. Si l'intitulé de certains documents fait parfois référence à la radicalisation en lien avec le secteur pénal, l'on reviendra par la suite sur le rapport de la radicalisation à la norme pénale en soulignant que la radicalisation n'est pas appréhendée comme une infraction pénale en tant que telle. Les différents textes précités font office de normes d'encouragement sur base d'une lecture commune de certains enjeux rattachés à la radicalisation; ils n'ont pas valeur contraignante en tant que tels.

15. Il convient également de mentionner les textes produits par le coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme – personnage clé chargé de coordonner les travaux du Conseil en matière de lutte contre le terrorisme et d'en assurer le suivi. Ce dernier produit régulièrement des rapports faisant état des avancées réalisées et des défis restant à relever sur plusieurs priorités clés de la lutte contre la radicalisation<sup>125</sup> lesquelles sont abordées dans le contexte de l'action globale de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme. Sa vision influente n'est pas sans incidence sur l'émergence la thématique de la « radicalisation » comme enjeu européen et national. Dès le début de son mandat, le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme s'est employé à convaincre certains représentants nationaux à traiter de la question de « la radicalisation » comme nouvel axe de la prévention du terrorisme<sup>126</sup>.

16. La Commission européenne entend également jouer un rôle sur ces questions. Si ses efforts se concentrent initialement sur le financement de recherches et de réseaux

---

<sup>121</sup> Conseil de l'Union européenne, Projet de conclusions du Conseil sur le rôle de la police et de la société civile dans la lutte contre la radicalisation violente et le recrutement de terroristes, 14132/3/10 REV3, 19 novembre 2010.

<sup>122</sup> Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le rôle joué par le secteur de la jeunesse dans une approche intégrée et transsectorielle de prévention de la radicalisation violente chez les jeunes et de lutte contre ce phénomène (2016/C 213/01), *J.O.U.E. C 213/1*, 14 juin 2016.

<sup>123</sup> Conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015.

<sup>124</sup> Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération, 9727/19, 6 juin 2019.

<sup>125</sup> Voy. à titre d'exemples EU Counter-Terrorism Coordinator, Report on the implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy, 15799/14, 24 November 2014; EU Counter-Terrorism Coordinator, Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council, 13627/16, 4 November 2016; EU Counter-Terrorism Coordinator, Implementation of the Counter-terrorism agenda set by the European Council, 14260/16 ADD 1 EXT 1, 20 December 2016; EU Counter-Terrorism Coordinator, The role of algorithmic amplification in promoting violent and extremist content and its dissemination on platforms and social media, 12735, 9 December 2020.

<sup>126</sup> Explications apportées par Gilles de Kerchove, ancien coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme dans le cadre d'un entretien réalisé le 15 juin 2020.

d'échange de bonnes pratiques, les connaissances produites par son biais ont eu une influence décisive sur la compréhension de « la radicalisation » et sur la poursuite des réflexions en la matière. Le manque de consensus scientifique qui en est ressorti a révélé toute la complexité du phénomène nommé « radicalisation »<sup>127</sup>. Quoique disposant de compétences limitées, la Commission européenne est à l'origine d'une série de sources textuelles ayant trait au combat contre la radicalisation. Méritent d'être mentionnées plusieurs « communications » adoptées entre 2005 et 2016<sup>128</sup> ayant pour objet central la lutte contre la radicalisation. Ces communications se bornent pour l'essentiel à encourager/promouvoir des objectifs et actions clés dans une série de domaines prioritaires rattachés à la lutte contre la radicalisation (ex. prison, culture, internet, inclusion, promotion des valeurs, etc.) sous l'impulsion des priorités formulées par le Conseil. Les actions encouragées s'adressent à la fois aux États invités à tirer parti des instruments pertinents disponibles à l'échelle de l'Union et aux institutions de l'Union elles-mêmes encouragées à soutenir l'action des États. L'on y trouve des éléments de contexte sur la lutte contre la radicalisation, sur les priorités qui s'y rattachent, voire, des précisions terminologiques sur ce qu'il convient d'entendre par « radicalisation »<sup>129</sup>. Cette notion est également présente dans d'autres instruments programmatiques consacrés à des thèmes plus larges en lien avec la sécurité, tel que le programme européen en matière de sécurité<sup>130</sup> ou encore la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité<sup>131</sup> ou en lien avec la lutte contre le terrorisme<sup>132</sup>. Depuis 2019, la direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission produit également des « orientations stratégiques » annuelles en matière de prévention de la radicalisation<sup>133</sup> par l'entremise de plusieurs groupes d'experts et comités. Ces instruments programmatiques ont pour objectif de définir des priorités de travail en tenant compte des besoins exprimés par les États et d'assurer une coordination du soutien apporté par l'UE. Plusieurs groupes d'experts et réseaux mis sur pied par la

---

<sup>127</sup> Voy. L. BONELLI et F. RAGAZZI, *Op.cit.*, p. 7.

<sup>128</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant le recrutement des groupes terroristes : combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation violente, COM(2005)313 final, 21 septembre 2005 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent : renforcer l'action de l'UE », COM(2013)941 final, 15 janvier 2014 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », COM(2016)379 final, 14 juin 2016.

<sup>129</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 44 et s.

<sup>130</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, COM(2015) 185 final, 28 avril 2015.

<sup>131</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 final, 24 juillet 2020.

<sup>132</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final, 9 décembre 2020.

<sup>133</sup> See Strategic orientations on a coordinated EU approach to prevention of radicalization for 2021, accessible through this link (consulted on 30<sup>th</sup> March 2021): [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/2021\\_strategic\\_orientations\\_on\\_a\\_coordinated\\_eu\\_approach\\_to\\_prevention\\_of\\_radicalisation.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/2021_strategic_orientations_on_a_coordinated_eu_approach_to_prevention_of_radicalisation.pdf)

Commission contribuent ainsi à l'élaboration de normes souples<sup>134</sup>, telle que des recommandations élaborées à partir des priorités communes identifiées sur ces questions<sup>135</sup>.

17. Le Parlement européen n'est pas indifférent à la lutte contre la radicalisation. En 2015, à l'initiative de l'ancienne rapporteuse de la Commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures, Rachida Dati, le Parlement a adopté une « résolution » portant spécifiquement sur la prévention de la radicalisation et le recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes<sup>136</sup> à laquelle ont été associées plusieurs autres Commissions pour avis (la Commission de la culture et de l'éducation et la Commission des affaires étrangères). Les références à la radicalisation sont également présentes dans de nombreux rapports contenant des recommandations ayant un objet plus large. Il en va notamment ainsi des recommandations produites par la Commission spéciale sur le terrorisme dont le mandat s'est achevé en 2018 par la production d'un rapport final traitant de la question de la lutte contre le terrorisme au sens large<sup>137</sup>. Sans que la prévention de la radicalisation y soit consacrée comme objet central, d'autres résolutions relatives aux réformes dans le monde arabe mettent l'accent sur l'élimination des causes profondes de la radicalisation à l'extérieur de l'UE<sup>138</sup>, ou encore sur le dialogue interculturel<sup>139</sup> dans le contexte de la politique extérieure de l'Union.
18. Les quelques instruments énumérés offrent une vue représentative, quoi que non exhaustive, de l'hétérogénéité de textes non contraignants sous-tendant le discours des institutions sur la lutte contre la radicalisation. S'y ajoutent également des avis adoptés à l'initiative du Comité européen des régions<sup>140</sup> et du Comité économique et social européen<sup>141</sup>.
19. La faible portée normative des actes précités mérite d'être mise en relation avec les compétences limitées qui se trouvent à la disposition de l'Union pour agir dans certains domaines clés intéressant la radicalisation. Nous y reviendrons plus longuement dans le

---

<sup>134</sup> European Commission decision of 27th July 2017 setting-up the High-Level Commission Expert Group on radicalisation, C(2017) 5149 final, 27 July 2017; Décision de la Commission du 9 août 2018 instituant le groupe d'experts faisant office de comité directeur pour les actions de l'Union en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre celle-ci, *J.O.U.E.* C 281/3, 10 août 2018.

<sup>135</sup> Final Report of the High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), 18 May 2018.

<sup>136</sup> Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes (2015/2063(INI)), P8\_TA(2015)0410, *J.O.U.E.* C 366, 27 octobre 2017.

<sup>137</sup> Voy. notamment Parlement européen, Rapport sur les observations et les recommandations de la Commission spéciale sur le terrorisme (2018/2044(INI)), A8-0374/2018, 21 novembre 2018.

<sup>138</sup> Résolution du Parlement européen du 27 mars 2019 sur l'après-printemps arabe : la voie à suivre pour la région MENA, P8\_TA(2019)0318.

<sup>139</sup> Résolution du Parlement européen du 10 mai 2007 sur les réformes dans le monde arabe : quelle stratégie pour l'Union européenne ?, P6\_TA(2017)0179.

<sup>140</sup> Avis du Comité européen des régions, « Combattre la radicalisation et l'extrémisme violents : mécanismes de prévention au niveau local et régional », *J.O.U.E.*, C 17, 18 janvier 2017.

<sup>141</sup> Avis du Comité économique et social européen sur « Coopération avec la société civile en vue de prévenir la radicalisation des jeunes » (2018/C 129/03), *J.O.U.E.*, C 129, 11 avril 2018.

troisième chapitre de la thèse mais l'on peut déjà mentionner à titre d'exemples les domaines de l'éducation et de la culture qui excluent toute harmonisation législative. Une part importante des domaines d'action rattachés à la « prévention »<sup>142</sup> de la radicalisation relève de la catégorie des compétences d'appui de l'Union selon la typologie établie par le traité. Dans les matières relevant de cette catégorie, l'intensité de l'action de l'Union se borne généralement à des « actions d'encouragement » ayant vocation à appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines.

20. Le fait d'aborder les questions ayant trait à la radicalisation par le biais de textes non contraignants traduit de manière générale une volonté de privilégier sur ce sujet une certaine souplesse eu égard au manque de compétences à disposition de l'Union. A cette difficulté, s'ajoute celle de parvenir à un consensus sur des questions marquées par des conceptions nationales divergentes. La nécessité de trouver un langage commun pour aborder ces questions explique en partie le choix de recourir à des normes souples. Ainsi les autorités nationales sont libres de tenir compte de ces actes à caractère facultatif. A titre d'exemple, nous avons relevé une décision du Conseil du contentieux des étrangers belge dans laquelle il est fait référence à une Communication de la Commission européenne de 2016 sur le « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent ». Cette référence a principalement valeur explicative et vise à corroborer l'idée que les États membres peuvent prendre des mesures répressives pour contrer la diffusion de messages radicaux justifiant le recours à la violence<sup>143</sup>. Cette approche flexible et incitative plutôt que contraignante permet de préserver la compétence première des États en ces domaines et d'adapter plus facilement l'action prescrite ou encouragée à la diversité des contextes nationaux concernés. Par exemple, sur des questions pour lesquelles il n'existe pas de convergence de vue suffisante entre les États, comme la religion ou la réintégration des extrémistes violents, les États conservent la liberté de mettre en œuvre les recommandations élaborées au niveau de l'Union en fonction des besoins et du contexte qui leurs sont propres.

## **B. Une notion relativement absente des textes contraignants**

21. Si les textes européens sont les premiers à officialiser la lutte contre la radicalisation dans le contexte des attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005<sup>144</sup>, les traités – possédant le caractère de normes contraignantes de droit primaire - ne contiennent aucune référence au terme « radicalisation ». Il peut difficilement en être autrement dès

---

<sup>142</sup> Des développements substantiels seront consacrés à cette notion dans les parties suivantes de la thèse. Voy. *Infra* Chapitre II.

<sup>143</sup> Voy. Arrêt du Conseil du contentieux des étrangers, n°177 002 du 27 octobre 2016, point 4.2.2.1.5.

<sup>144</sup> Voir R. COOLSAET, « Radicalisation entre contexte et responsabilité individuelle », L'Observatoire, N°86, 2016, p. 1, accessible à partir du lien suivant (consulté le 24 juin 2020) : <https://rikcoolsaet.be/files/2016/03/Radicalisation-DEF.pdf>.

lors que l'Union ne dispose d'aucune compétence expressément attribuée par les traités pour prévenir ou lutter contre la radicalisation.

22. Les quelques actes de droit dérivé ayant explicitement pour objet la radicalisation sont principalement liés à des décisions d'instituer des groupes ou réseaux d'experts compétents sur cette thématique, tels que le groupe d'experts de haut niveau de la Commission relatif à la radicalisation<sup>145</sup> ou, plus récemment, le groupe d'experts faisant office de comité directeur pour les actions de l'Union en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre celle-ci<sup>146</sup>. Par ailleurs, lorsque la radicalisation figure dans un acte de droit dérivé contraignant pour les États, telle que la directive (UE) 2017/541 du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>147</sup>, les occurrences figurent dans le préambule de celle-ci et renvoient régulièrement à la responsabilité première des États<sup>148</sup>. Le préambule de ladite directive 2017/541 fait ainsi référence au terme « radicalisation » à plusieurs reprises pour insister sur plusieurs impératifs rattachés à la lutte contre la radicalisation et réaffirmer l'attachement des États à la mise en œuvre d'une « approche à long terme, proactive et globale »<sup>149</sup>. Cette approche devrait combiner « des mesures dans le domaine de la justice pénale et des politiques en matière d'éducation et d'intégration sociales, ainsi que des programmes efficaces de déradicalisation ou de désengagement et de sortie ou de réhabilitation, y compris dans le contexte de la prison et de la probation »<sup>150</sup>. Les énoncés d'encouragement qui s'ensuivent sont alors adressés aux États pour les inviter à partager des bonnes pratiques sur ces sujets, à actualiser leurs politiques de prévention, ou encore, à apporter un soutien aux acteurs de terrain<sup>151</sup>.
23. Face à ce constat, Vincent Bouhier considère que l'Union européenne ne tire de cette notion [radicalisation] que des conséquences juridiques limitées<sup>152</sup>. Le fait d'exclure explicitement « l'expression d'opinions radicales »<sup>153</sup> du champ d'application de la directive précitée semble en effet vouloir signifier que le rapprochement des législations pénales n'a pas vocation à se préoccuper de la radicalisation, du moins lorsque celle-ci se manifeste par le fait d'exprimer des opinions radicales. L'Union n'entend pas

---

<sup>145</sup> Décision de la Commission du 27 juillet 2017 instituant le Groupe d'experts de haut niveau de la Commission relatif à la radicalisation, *J.O.U.E.*, C. 252 du 3 août 2017 (plus en vigueur).

<sup>146</sup> Voy. Décision de la Commission du 9 août 2018 instituant le groupe d'experts faisant office de comité directeur pour les actions de l'Union en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre celle-ci, *J.O.U.E.* C 281 du 10 août 2018.

<sup>147</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 88/6.

<sup>148</sup> *Ibid.*, voy. En particulier considérants 31 à 33.

<sup>149</sup> *Ibid.*, para. 31.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> *Ibid.*, para. 32-33.

<sup>152</sup> V. BOUHIÉ, « La radicalisation religieuse saisie par le droit de l'Union européenne », in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Institut universitaire Varenne, collection Colloques & Essais, 2018, pp. 155-167.

<sup>153</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *Op.cit.*, considérant 40 du préambule.

imposer aux États d’incriminer la radicalisation en tant que telle. Tel que vu précédemment, les références consacrées à la radicalisation dans le préambule de la directive précitée soulignent l’importance d’appréhender ce phénomène par une approche globale à travers une combinaison d’actions non exclusivement rattachées au domaine de la justice pénale. Les actions encouragées se rapportent à plusieurs domaines sensibles pour lesquels l’Union dispose d’une compétence limitée, voire, ne dispose d’aucune compétence explicitement prévue par le traité<sup>154</sup>. Il en va notamment ainsi des préoccupations relatives au domaine de la prison et à la fonction de réinsertion sociale de la peine, qui échappent totalement à la compétence de l’Union<sup>155</sup>. Ces quelques éléments sont susceptibles d’expliquer la prudence avec laquelle l’Union appréhende la radicalisation dans le champ des travaux d’harmonisation des législations en matière pénale. S’y ajoute la complexité que revêt l’appréhension de ce phénomène lorsqu’il s’agit de l’aborder sous l’angle du rapport à la légalité. S’il est possible d’opérer un rapprochement entre certains comportements que l’Union entend combattre sur des bases communes et certaines manifestations attribuées à la radicalisation, le droit de l’Union fait un usage prudent de cette dernière notion. Les comportements incriminés peuvent certes être le fruit d’une radicalisation préalable de leur auteur mais ils portent sur des actes détachables de la radicalisation en tant que telle. Cela n’empêche pas que la radicalisation puisse produire des conséquences juridiques en tant qu’élément venant justifier l’adoption d’un acte. Il en va notamment ainsi de la proposition de règlement relative à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne<sup>156</sup>, qui, sans recourir explicitement à la notion de radicalisation au sein de ses dispositions contraignantes, est motivée par référence à l’objectif de lutter contre les risque de radicalisation en ligne/de limiter l’exposition à des contenus « radicalisants ». Cet instrument juridique se rattache dès lors aux moyens promus pour prévenir la radicalisation par la réduction de l’exposition aux contenus dits « à caractère terroriste ».

24. En ce qui concerne la mobilisation de cette notion par le juge de l’Union, seule une jurisprudence fait expressément référence à la notion de radicalisation dans le contexte de politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il s’agit plus précisément d’un arrêt du Tribunal du 13 décembre 2016 portant sur une demande d’annulation de la décision d’inscription d’un ressortissant britannique sur la liste des personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban en application de la résolution 1617 du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>157</sup>. L’inscription au sein de ladite liste étant de nature à emporter l’adoption de mesures restrictives à l’encontre de l’individu concerné. La notion de radicalisation y joue un rôle uniquement factuel et

---

<sup>154</sup> Voy. *Infra*. Chapitre II para. 162 et Chapitre III para 188.

<sup>155</sup> Voy. *Infra* Chapitre II para. 162.

<sup>156</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, COM(2018) 640 final, 12 septembre 2018.

<sup>157</sup> Recherche par mot-clé sur la base de données EUR-Lex. Trib., arrêt *Mohammed Al-Ghabra c. Commission européenne*, 13 décembre 2016, T-248/13, EU:T:2016:721, point 6 (non encore publié, publication par extraits).



n'est pas déterminante dans le contrôle exercé par le juge de l'Union<sup>158</sup>. Il n'en demeure pas moins que la radicalisation de l'individu concerné apparaît parmi les motifs ayant été pris en compte par le comité des sanctions à l'origine de l'inscription litigieuse<sup>159</sup>. Un détour par les sources de droit dérivé relatives à l'application de mesures restrictives visant à lutter contre le terrorisme<sup>160</sup>, enseigne que de telles mesures ont vocation à s'appliquer à des « personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme », à savoir « des personnes qui commettent, ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent », ou encore « des groupes et des entités appartenant à ces personnes ou contrôlés directement par elles » ainsi que des « personnes, groupes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes, groupes et entités (...) ». Autrement dit, au sens du droit européen ces mesures restrictives à caractère préventive n'exigent pas la condamnation du chef d'infraction terroriste comme critère d'inscription au sein de la liste des personnes devant faire l'objet de mesures restrictives. Si la radicalisation n'apparaît pas explicitement comme un critère pertinent, en tant que telle, il n'est toutefois pas à exclure que l'identification d'une personne comme étant radicalisée puisse venir étayer une telle décision d'inscription<sup>161</sup>.

25. Bien qu'elles ne contiennent aucune référence explicite à la notion de radicalisation, deux décisions rendues par la Cour de Justice de l'Union européenne en 2017 ont pu être analysées comme traitant indirectement de la question de la radicalisation religieuse<sup>162</sup>. Il s'agit des décisions de grande chambre relatives aux affaires *Achbita*<sup>163</sup> et *Bouagnaoui*<sup>164</sup> dans lesquelles la Cour fut amenée à préciser l'articulation entre les restrictions apportées à l'expression religieuse dans l'entreprise, en l'occurrence manifestée par le port du foulard islamique, et les exigences de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Ces deux arrêts particulièrement attendus en France comme en Belgique ne nous semblent pas être révélateurs d'une quelconque intervention de la Cour sur une question ayant trait à la radicalisation religieuse (à moins d'envisager le port du voile comme un signe de radicalisation). Le fait que ces deux décisions aient pu être analysées sur le registre de la radicalisation religieuse nous

---

<sup>158</sup> *Ibid.* La notion de radicalisation se trouve mentionnée dans la partie intitulé « Renseignement complémentaires » de la décision et joue un rôle essentiellement factuel consistant à établir que l'individu concerné a contribué activement à la radicalisation de jeunes musulmans au Royaume-Uni.

<sup>159</sup> *Ibid.*, para. 14.

<sup>160</sup> Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (2001/931/PESC), *J.O.C.E.*, L 344/93, 28 décembre 2001.

<sup>161</sup> La réglementation belge précise que l'identification de la menace posée par une personne est un critère suffisant pour justifier son inscription au sein de la liste nationale en vue de la prise de mesures de gel administratifs de fonds et de ressources économiques. En outre, il n'est pas nécessaire que celle-ci représente « une menace directe en termes d'attentats terroristes ». Il peut s'agir d'une personne « qui soutient matériellement ou qui promeut le terrorisme ». Voy. Circulaire du Ministre de la Justice et du Ministre des Finances relative à la mise en œuvre des articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

<sup>162</sup> V. BOUHIER, *op. cit.*, p. 155.

<sup>163</sup> CJUE (gde ch.), arrêt *Samira Achbita c. G4S Secure solutions*, 14 mars 2017, C-157/15, EU:C:2017:203.

<sup>164</sup> CJUE (gde ch.), arrêt *Bouagnaoui et ADDh c. Micropole SA*, 14 mars 2017, C-188/15, EU:C:2017:204.

semble plutôt être le reflet des nombreux registres sur lesquels est abordée la radicalisation, ici en lien avec les thèmes de la laïcité/la neutralité et des discriminations fondées sur la religion.

26. Au vu des développements précédents, il ressort que le faible nombre d'actes juridiques contraignants renvoyant explicitement à la notion de radicalisation contraste avec les nombreux actes non contraignants par lesquels les institutions européennes abordent la lutte contre la radicalisation<sup>165</sup>. Force est de constater que cette notion est majoritairement présente dans des normes hétérogènes du type : plans d'action, stratégies, communications, conclusions, résolutions et avis, lesquels ont pour vocation principale de fournir un cadre, des lignes directrices à l'appui de l'action des États. Ce corpus hétérogène de normes non contraignantes forme par conséquent le matériau principal de notre recherche même si celle-ci ne s'y limite pas. La plupart du temps, la notion de radicalisation y est abordée dans le registre sécuritaire et au-delà conformément à l'approche transversale promue pour prévenir et lutter contre la radicalisation. L'angle privilégié par les institutions de l'Union étant d'appréhender la radicalisation comme constituant une dynamique engendrant potentiellement un extrémisme violent ou des actes de terrorisme<sup>166</sup>.

## **II. Une notion susceptible d'emporter des effets juridiques malgré la faible portée normative du discours : illustration par les cas belge et français**

27. Sans prétendre à une énumération exhaustive des nombreux textes qui sous-tendent le discours sur la radicalisation au sein des ordres juridiques belge et français, il convient de souligner la place que tiennent les instruments programmatiques (A) pour formuler des orientations générales sur ce sujet. Quoi que marginalement appréhendée au sein des normes juridiquement contraignantes *stricto sensu* (B), la radicalisation n'y est pas complètement absente pour autant. Cette notion possède même une acception légale au sein de l'ordre juridique belge.

### **A. La radicalisation saisie par un foisonnement d'instruments programmatiques**

28. En Belgique comme en France, l'attention portée par les pouvoirs publics au phénomène de la radicalisation a conduit à intégrer cette notion au sein de plusieurs instruments stratégiques sous-tendant les politiques publiques nationales. La radicalisation se voit consacrer une place prééminente au sein de « plans d'action » - sorte d'instrument

---

<sup>165</sup> 442 documents préparatoires sont recensés comme faisant référence à cette notion au 31 mars 2019. A cet égard, Vincent Bouhier rapporte que, analysé d'un point de vue purement quantitatif, la radicalisation est pleinement intégrée au stade des débats, mais n'apparaît plus nécessairement dans le contenu de l'acte finalement adoptée.

<sup>166</sup> V. BOUHIER, *op. cit.*, p. 158.

programmatique visant à définir les grandes orientations des politiques publiques de prévention et de lutte contre la radicalisation.

29. D'abord développé par les professionnels de terrain avant d'être défini par les sciences sociales, le concept de « radicalisation » a progressivement imprégné le discours des pouvoirs publics. Entre 2014 et 2018, trois plans d'action nationaux se sont succédés en France pour développer le volet prévention de la lutte antiterroriste. Dans un contexte marqué par une vague de départs sans précédent vers la zone irako-syrienne fut tout d'abord adopté un « plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes » en 2014<sup>167</sup>. Mis en place par une circulaire du 29 avril 2014<sup>168</sup>, celui-ci fut concrétisé par la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme<sup>169</sup>. Ce premier plan d'action fut remplacé le 9 mai 2016 par un « plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme » (PART)<sup>170</sup>. Il s'est accompagné de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale<sup>171</sup>. Une dernière révision est intervenue en date du 28 février 2018 pour adopter un nouveau plan national de prévention de la radicalisation intitulé « Prévenir pour protéger »<sup>172</sup>. Ces révisions successives s'accompagnent régulièrement d'un discours politique sur le caractère évolutif et protéiforme de la radicalisation. Les orientations générales définies dans le cadre de ces plans d'action sont certes dénuées de portée contraignante en tant que telles, mais certains des objectifs qui y sont consacrés ont vocation à être concrétisées par des législations pénales. Ainsi, les impératifs de la lutte contre la radicalisation sont susceptibles de trouver un prolongement législatif.
30. En Belgique, l'action fédérale contre la radicalisation est officiellement consacrée par l'adoption du Plan d'Action Radicalisme « Le Plan R »<sup>173</sup> en 2005, soit concomitamment à l'adoption de la première stratégie de l'Union en matière de lutte contre la radicalisation. Il sera révisé par la suite en 2015. Ce plan d'action est complété par une stratégie fédérale belge de prévention de la radicalisation violente<sup>174</sup> qui développe une approche socio-préventive de la radicalisation par contraste à l'approche sécuritaire privilégiée par le « Plan R ». Dans les deux cas, la radicalisation est

---

<sup>167</sup> Voy. Compte rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014, « Le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes ».

<sup>168</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur du 29 avril 2014 relative à la prévention de la radicalisation et à l'accompagnement des familles ; Circulaire du ministre de l'Intérieur du 4 décembre 2014 relative à la prévention de la radicalisation et au fonctionnement des cellules départementales.

<sup>169</sup> Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *J.O.R.F.* du 14 novembre 2014.

<sup>170</sup> Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme, Dossier de presse, 9 mai 2016.

<sup>171</sup> Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *J.O.R.F.* du 4 juin 2016.

<sup>172</sup> Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), Plan national de prévention de la radicalisation « prévenir pour protéger », 23 février 2018.

<sup>173</sup> Le Plan R - Le Plan d'Action Radicalisme, 2015, accessible à partir du lien suivant (consulté le 31 mars 2021) : [https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/brochure\\_radicalisme\\_fr.pdf](https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/brochure_radicalisme_fr.pdf).

<sup>174</sup> Programme fédéral belge de prévention de la radicalisation violente, 19 avril 2013, <http://ds.static.rtbf.be/article/pdf/miquett-1420466218-1420475274.pdf>.

appréhendée comme un processus pouvant mener à la commission d'actes violents. Les rapports entretenus entre les lignes directrices consacrées au sein de ces plans d'action, dépourvues de force normative en elles-mêmes, et les dispositions législatives ayant vocation à les compléter ou à les concrétiser sont étroits. Dans le cadre des mesures annoncées comme s'inscrivant dans le prolongement des axes du « Plan R » figure notamment un point sur le renforcement du droit pénal matériel par la loi du 18 février 2013. Pour prendre un autre exemple, parmi les 12 mesures contre le radicalisme et le terrorisme annoncées par le gouvernement fédéral le 16 janvier 2015, la révision du « Plan R » y est mentionnée concomitamment à plusieurs modifications législatives ayant vocation à renforcer le volet répressif de la lutte contre le terrorisme<sup>175</sup>. Il n'est donc pas exclu que les législations (notamment en matière pénale) viennent concrétiser certains impératifs rattachés à la lutte contre la radicalisation<sup>176</sup>.

31. En raison de la structure fédérale de l'Etat belge, la radicalisation se voit également appréhendée au sein d'une quantité d'autres instruments programmatiques adoptés à l'échelle infra fédérale, communautaire et communale. Les Communautés flamande<sup>177</sup>, française<sup>178</sup> et germanophone<sup>179</sup> de Belgique disposent ainsi de leur propre plan d'action entièrement dédié à la radicalisation, lesquels seront examinés plus en détail dans le second chapitre de la thèse. Outre ces instruments stratégiques ayant vocation à fournir des orientations générales sur l'approche à réserver à ce phénomène, existent des plans d'action sectoriels abordant la radicalisation dans un contexte plus spécifique tel que la prison<sup>180</sup>.

32. Si le plan d'action constitue le support officiel type des politiques de lutte contre la radicalisation dans la plupart des ordres juridiques nationaux, au-delà des États belge et français<sup>181</sup>, une quantité de sources instrumentales hétérogènes prenant la forme de rapports, guides pratiques, circulaires, destinés à guider l'action des pouvoirs publics et des professionnels de terrain concernés à l'échelon national et local se réfèrent à la lutte

---

<sup>175</sup> Voy. Sénat de Belgique, session de 2015-2016, Rapport sur la radicalisation en Belgique, 13 juin 2016, 6-205-3, p. 140.

<sup>176</sup> Pour des réflexions en ce sens voy. F. XAVIER, « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation », in *L'effet radicalisation et le terrorisme*, Politeia, Bruxelles, 2019.

<sup>177</sup> Plan d'action pour la prévention de la radicalisation violente et de la polarisation, Résumé des actions et des mesures, accessible à partir du lien suivant (consulté le 31 mars 2021) : [https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/plan\\_action\\_prevention\\_radicalisation\\_violente\\_polarisation\\_20170602.pdf](https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/plan_action_prevention_radicalisation_violente_polarisation_20170602.pdf).

<sup>178</sup> Voy. Page internet du réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents de la Fédération Wallonie-Bruxelles : <https://extremismes-violents.cfwb.be/ressources/>.

<sup>179</sup> Stratégie de prévention du radicalisme violent en Communauté germanophone de Belgique 2016-2020, accessible à partir du lien suivant (consulté le 31 mars 2021) : <http://oliver-paasch.eu/wp-content/uploads/2017/01/Stratégie-de-prévention-du-radicalisme-violent-FR-PUBLIC.pdf>.

<sup>180</sup> Service public fédéral justice, Plan d'action contre la radicalisation dans les prisons, 11 mars 2015, <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/Pland%27actionradicalisation-prison-FR.pdf>

<sup>181</sup> Pour un aperçu des stratégies nationales de prévention et de lutte contre la radicalisation violente adoptées par les États membres voy. la page dédiée de la Commission européenne à partir du lien suivant : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-and-member-states/repository\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-and-member-states/repository_en).

contre la radicalisation. Une attention significative est par ailleurs consacrée à ce phénomène dans les rapports parlementaires à partir de 2014-2015, que ce soit pour éclairer le contexte ayant conduit au développement de la radicalisation, pour souligner la complexité du processus à l'œuvre, ou pour faire le point sur les mesures cherchant à le contrer<sup>182</sup>. Si la notion de radicalisation reste majoritairement consacrée au sein de normes souples ayant vocation à définir des orientations générales sur les moyens de prévenir et de contrer ce phénomène, les acteurs juridiques n'y sont pas complètement indifférents. Il convient à présent d'examiner la place dévolue à la radicalisation au sein des normes juridiques *stricto sensu*.

## **B. Une place relativement marginale au sein des normes juridiques contraignantes au sens strict malgré des conséquences juridiques indéniables**

33. La notion de radicalisation reste relativement absente des normes juridiques contraignantes au sens strict. Les codes nationaux ne contiennent aucune référence explicite à cette notion, à l'exception du code de la sécurité intérieure français au sein duquel le terme « radicalisation » complète la dénomination des différents comités de lutte contre la délinquance<sup>183</sup>.
34. En Belgique, l'expression « processus de radicalisation » possède toutefois une acception légale au terme de la loi organique des services de renseignement et de sécurité de 2010<sup>184</sup>. Le « processus de radicalisation » y est défini à des fins pragmatiques, envisagé comme une menace au même titre que le terrorisme. Nous reviendrons en détail sur cette définition dans les paragraphes suivants<sup>185</sup>. Ce terme sert alors de fondement au déclenchement de méthodes exceptionnelles de recueil de données ce qui atteste de sa capacité à produire des conséquences juridiques<sup>186</sup>. La notion de « radicalisation violente » est par ailleurs consacrée au sein d'une circulaire

---

<sup>182</sup> Voir Chambre des représentants de Belgique, enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 (...), quatrième rapport intermédiaire sur le volet « radicalisme », *op. cit.*, pp. 53-390; Sénat (français), rapport n°388 fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, avril 2015 ; Assemblée nationale, rapport n°2828 fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, juin 2015 ; Sénat (français), rapport d'information n°633 sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe, juin 2017 ; Sénat (français), rapport n°639 fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, juillet 2018.

<sup>183</sup> Les occurrences visent alors simplement à compléter la dénomination de différents comités amenés à prendre en charge cette thématique.

<sup>184</sup> Loi organique des services de renseignements et de sécurité du 30 novembre 1998, *M.B.*, 18 décembre 1998, art. 3, 15° et art. 8, 1°, b) et c).

<sup>185</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 56 et s.

<sup>186</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 56. Voy également *Infra* Chapitre III, Section II sur les moyens de détection des risques de passage à l'acte.

examinée ci-après<sup>187</sup>, dont la force normative est toutefois inférieure à celle d'une norme de valeur législative.

35. En France, il n'existe pas de définition légale de la radicalisation. Sans recourir à cette notion explicitement, certaines législations antiterroristes constituent néanmoins le prolongement législatif des différents plans d'action français de lutte contre la radicalisation. Il en résulte que les impératifs visant à contrer ou prévenir ce phénomène peuvent revêtir la forme d'une législation contraignante. L'objectif de prévenir les départs de jeunes français vers la zone de conflit irako-syrienne qui compte parmi les priorités du premier plan d'action français de 2014 fut concrétisé par la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions de la lutte contre le terrorisme<sup>188</sup>. Certaines mesures juridiques adoptées sur la base de cette loi contribuent ainsi directement à la lutte contre la radicalisation sans recourir à cette notion explicitement. Il en va notamment ainsi de la création d'un dispositif d'interdiction administrative de sortie du territoire ayant vocation à contenir le phénomène de départs, ou encore du transfert des délits de provocation et d'apologie publique du terrorisme du droit de la presse vers le code pénal pour répondre plus efficacement au problème de la propagande terroriste. La loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement<sup>189</sup> accompagne quant à elle plusieurs mesures du plan d'action français contre la radicalisation et le terrorisme (le « PART ») adopté en 2016 et prévoit à cet effet un dispositif de « contrôle administratif des retours sur le territoire national ». Ce dispositif est applicable aux personnes qui se sont déplacées à l'étranger afin de participer à des activités terroristes et qui, de retour sur le territoire seraient susceptibles de constituer une menace pour la sécurité publique. Ces exemples confortent l'hypothèse suivant laquelle si le terme « radicalisation » n'est pas toujours assumé<sup>190</sup>, il est susceptible de produire de réels effets juridiques<sup>191</sup>. Après avoir rappelé les étapes qui jalonnent l'action des pouvoirs publics français en matière de lutte contre la radicalisation depuis 2014, Olivia Bui-Xuan explique que, « longtemps ignorée par le

---

<sup>187</sup> Circulaire ministérielle GPI 78 du 31 janvier 2014 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police. Sur les aspects définition Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 102.

<sup>188</sup> Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *J.O.* du 14 novembre 2014.

<sup>189</sup> Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *J.O.* du 4 juin 2016.

<sup>190</sup> Voir rapport d'information n°483 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, « les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation », mars 2017, « 3. Une notion ambiguë. Si elle est entrée dans le langage courant, la notion de radicalisation est en fait ambiguë. D'abord, parce qu'elle ne nomme pas, dans sa simplicité, la réalité de la menace (...) ».

<sup>191</sup> A cet égard, le guide pratique mis au point par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports (français) reconnaît que s'il n'existe pas de définition légale de la radicalisation, il est néanmoins « largement question de lutte contre la radicalisation lorsque l'on se réfère à la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et notamment en ce qui concerne l'arsenal répressif prévu par le code pénal. En effet, l'action terroriste ou l'adhésion à une action terroriste (apologie du terrorisme) constitue la conséquence la plus extrême de la radicalisation ». Voir guide édité par le Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports « Acteurs du sport et de l'animation : mieux connaître, mieux comprendre et mieux prévenir les phénomènes de radicalisation », juillet 2016, accessible à partir du lien suivant (consulté le 8 avril 2019) : [https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/02/Acteurs-du-sport-et-de-l\\_animation-1.pdf](https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/02/Acteurs-du-sport-et-de-l_animation-1.pdf).

droit, la radicalisation religieuse est devenue, en quelque années, une véritable catégorie juridique : non seulement un nombre croissant de textes et de décisions de justice se réfèrent explicitement à cette notion et à ses dérivés, mais encore leur accordent des effets juridiques »<sup>192</sup>.

36. A notre connaissance, il n'existe pas de définition jurisprudentielle de la radicalisation que ce soit en France ou en Belgique. Si cette notion entre en ligne de compte dans le raisonnement du juge, en particulier depuis ces cinq dernières années<sup>193</sup>, celle-ci s'apprécie généralement comme un élément factuel, servant à établir la dangerosité de l'individu pour apprécier ensuite le bien-fondé de certaines mesures contraignantes pour les droits et libertés<sup>194</sup>. Autrement dit, la radicalisation d'un individu compte parmi les éléments pris en considération par le juge pour fonder sa décision. Précisons que dans la majorité des décisions recourant à cette notion, c'est de la radicalisation liée à l'Islam radical dont il est question.
37. En Belgique, une recherche par mot-clé effectuée à partir de la base de données « Strada-Lex » indique que le contentieux administratif, et, au sein de celui-ci, le contentieux des étrangers, comptabilise le plus grand nombre d'occurrences. Les décisions y concernent dans plusieurs cas des individus ayant fait l'objet de mesures administratives motivées notamment sur base de leur radicalisation, telles que des ordres d'expulsion du territoire belge<sup>195</sup>, ou encore, des décisions de placement en régime carcéral spécifique par l'administration pénitentiaire<sup>196</sup>. Ce dernier type de mesure a récemment donné lieu à une condamnation de l'État belge<sup>197</sup> et mérite que l'on y consacre quelques lignes. Les pièces de procédure auxquelles l'avocat de la partie défenderesse nous a permis d'accéder constituent une source d'information très précieuse alors que la décision en question n'a pas été publiée. Si cette décision ne condamne pas, en soi, le régime carcéral d'exception imposé aux détenus dit radicalisés, elle met à jour de manière éclatante que la radicalisation est susceptible d'emporter des conséquences sur les libertés individuelles, et ce, dans un cadre juridique particulièrement flou. Mieux cerner les enjeux que cristallise cette décision nous impose de revenir brièvement sur la mise en place du régime litigieux. Le régime « D-Rad :ex »

---

<sup>192</sup> O. BUI-XUAN (dir.), *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Collection « Colloques & Essais », Institut Universitaire Varenne, 2018. Pour une réflexion approfondie sur les procédés de catégorisation juridique Voy. S. BARBOU DES PLACES, « Les étrangers 'saisis' par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », *Migrations Société*, Vol. 128, No. 2, 2010, pp. 33-49.

<sup>193</sup> Une recherche par mot-clé sur la base de données Dalloz indique que la notion reste marginale dans la jurisprudence française jusqu'en 2014 (de 1 à 6 occurrences au fil des années). A partir de 2015 l'on dénombre 17 occurrences, avec un pic atteint en 2016 et 2017 (33 occurrences). Ce chiffre retombe à 31 occurrences pour l'année 2018.

<sup>194</sup> Pour des exemples voy. *Infra* para. 39 et 40.

<sup>195</sup> Voy. notamment Conseil du contentieux des étrangers, 27 octobre 2016, n° 177002 ; Conseil du contentieux des étrangers, 4 août 2020, n° 239 460.

<sup>196</sup> C.E. (11<sup>e</sup> ch. ref.), 14 septembre 2017, n° 239.106, Mahi, § 5 ; § 9 ; C.E. (11<sup>e</sup> ch. ref.), 5 octobre 2017, n° 239.306, Dibi.

<sup>197</sup> Voy. RTBF, « Prisons : l'Etat belge condamné à indemniser des détenus D-radex », 20 avril 2021, accessible à partir du lien suivant (consulté le 23 mai 2021) : [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_prisons-l-etat-belge-condamne-a-indemniser-des-detenus-d-radex?id=10744656](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_prisons-l-etat-belge-condamne-a-indemniser-des-detenus-d-radex?id=10744656)

désigne la création d'une aile spécifique au sein des deux prisons belge d'Ittre et d'Hasselt aux fins d'isoler les détenus considérés par l'administration pénitentiaire comme étant les plus radicalisés des autres détenus. Autrement dit, il s'agit d'éviter que les détenus identifiés comme étant radicalisés « n'en 'contaminent' d'autres »<sup>198</sup>. La création de ce régime en 2016 est intervenue dans un contexte hautement sensible marqué par les attentats de Paris et de Bruxelles et par l'identification de la prison comme un haut lieu de radicalisation. Initialement, aucune réglementation n'encadre la création de ces deux ailes et la définition des notions de « radicalisme » ou de « signes de radicalisation » fait défaut alors même qu'elles sont de nature à fonder la décision de placement en « D-Rad :ex »<sup>199</sup>. Ce régime carcéral se caractérise par le fait d'imposer des conditions d'incarcération beaucoup plus strictes par rapport au régime ordinaire. Parmi les spécificités relevées l'on mentionnera un confinement dans des espaces réduits, l'absence de lieu pour effectuer un travail rémunéré, un espace très réduit pour les activités physiques ou encore un préau très réduit, l'absence de possibilité de bénéficier des mêmes activités de formations que les autres détenus, ou encore, des mesures de surveillance renforcées et des droits de visite restreints. C'est dans ce contexte que plusieurs détenus ou ex-détenus des ailes « D-Rad :ex » ont porté plainte contre l'État belge en invoquant plusieurs violations de leurs droits fondamentaux tels que protégés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) au titre des articles 3, 8, 6 et 13. A l'appui de leurs griefs, les intimés faisaient notamment valoir le caractère humiliant et dégradant de leurs conditions de détention au sens de l'article 3 CEDH ainsi que la violation de leur droit à un recours effectif au sens des articles 6 et 13 CEDH à défaut de disposer d'une voie de recours pour contester la validité d'une décision de placement en aile « D :Rad :ex »<sup>200</sup>. L'affaire tranchée en appel<sup>201</sup> leur donnera raison sur au moins un de ces deux points. La Cour reconnaît en effet que « l'absence de recours effectif des intimés pour contester leur maintien dans l'aile D-Rad :ex - alors qu'il impliquait des conditions de surveillance et d'observations particulières et d'autres restrictions certes autorisées par la loi – est établi et emporte la violation des articles 6 et 13 combinés de la Convention EDH »<sup>202</sup>. Alors que les plaignants reprochaient également l'inhumanité de leurs conditions de détention jugées contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour d'appel de Bruxelles ne les a toutefois pas suivis sur ce point<sup>203</sup>. Le régime, en lui-même, n'est donc pas remis en cause. La Cour considère ainsi que « La création de l'aile D-RAD :Ex, même si elle peut être discutée en opportunité, ne constitue pas en soi une violation de

---

<sup>198</sup> Voy. L. TEPER, « Zones d'ombre carcérale : l'isolement en aile D-Rad:ex », n°42, *Journal des tribunaux*, 2018, p. 960 et s.

<sup>199</sup> *Ibid.* Ces éléments figurent dans le Rapport de fin de mandat de la Commission de surveillance de la prison d'Ittre du 31 décembre 2019. Il y est établi qu'en date de 2016 « aucune réglementation n'encadre la création de ces deux ailes. Seules des déclarations politiques du Ministre de la justice permettent de comprendre que l'objectif ainsi poursuivi par l'administration est le confinement de ces détenus, afin d'éviter qu'ils n'en 'contaminent' d'autres ». Celles-ci seront finalement intégrées dans l'arsenal réglementaire par une circulaire du 16 avril 2016.

<sup>200</sup> Voy. RTBF, « Prisons : l'Etat belge condamné à indemniser des détenus D-radex », 20 avril 2021, *Op.cit.*

<sup>201</sup> C.A. Bruxelles (18<sup>ème</sup> ch.), 12 avril 2021, décision non publiée.

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> *Ibid.*



la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de la loi de Principes qui ne l'interdit pas »<sup>204</sup>. Se fondant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les juges bruxellois estiment que celle-ci ne condamne pas l'application de règles de sécurité plus strictes à l'égard de détenus dangereux et qu'un isolement relatif ne constitue pas, en soi, une violation de l'article 3 CEDH<sup>205</sup>. La violation de l'article 8 CEDH est également écartée au terme d'un raisonnement assez bref tendant à considérer que les mesures de surveillance litigieuses imposées par ce régime spécifique ne sont pas en soi incompatibles avec la Convention et peuvent trouver à se justifier pour des raisons de sécurité. Il n'en demeure pas moins que les enjeux au cœur de cette décision illustrent que l'identification de la radicalisation d'une personne sur la base de critères opaques n'est pas sans conséquences pour ses droits et libertés.

38. A défaut de connaître les critères permettant d'établir la radicalisation de l'individu, ce sont plutôt ses manifestations dont il est fait état dans la jurisprudence. Ces personnes sont alors appréhendées comme une menace pour la sécurité du fait par exemple de leur prosélytisme jugé excessif et du risque que la propagation de leur idéologie extrémiste soit susceptible d'entraîner la radicalisation d'autres individus<sup>206</sup>. Certaines décisions pénales en lien avec des faits de participation aux activités d'un groupe terroriste font également état d'éléments liés à la radicalisation de l'auteur des comportements incriminés<sup>207</sup>.

39. En France, les occurrences les plus nombreuses se trouvent dans les contentieux en matière pénale et administrative. Ici encore, la notion de radicalisation est regardée par le juge comme un élément factuel ayant servi à motiver les décisions attaquées devant lui parmi d'autres éléments. En matière administrative, cela concerne par exemple des refus de délivrance de visa<sup>208</sup> ou de demandes d'habilitation<sup>209</sup>, des ordres d'expulsion<sup>210</sup>, des perquisitions<sup>211</sup>, ou encore des assignations à résidence<sup>212</sup> ainsi que des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance<sup>213</sup> prises sur la base d'un indice de radicalisation. La notion sert alors à attester de la menace que représente l'individu concerné pour l'ordre public, dont découle ensuite des conséquences directes<sup>214</sup>. Dans les quelques décisions pénales renvoyant explicitement à cette notion<sup>215</sup>, celle-ci figure généralement dans la partie de l'arrêt visant à étayer les

---

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> *Ibid.* Voir également C.E. (11<sup>e</sup> ch. ref.), 24 janvier 2019, n°243.480, Benameur.

<sup>207</sup> Voy. par exemple CA Bruxelles (12<sup>e</sup> ch.), 14 avril 2016, n°F-20160414-5.

<sup>208</sup> CAA Nantes (5<sup>e</sup> ch.), 8 mars 2019, n°18NT04010.

<sup>209</sup> CAA Versailles (4<sup>e</sup> ch.), 3 décembre 2019, n°16VE03652.

<sup>210</sup> CAA Nancy (4<sup>e</sup> ch.), 20 février 2018, n° 16NC02801 ; CAA Paris (4<sup>e</sup> ch.), 12 mars 2019, n°18PA02908.

<sup>211</sup> CAA Lyon (3<sup>e</sup> ch.), 27 novembre 2018, n°17LY0397 ; CAA Marseille (5<sup>e</sup> ch.), 18 avril 2017, n°16MA04207.

<sup>212</sup> C.E., juge des référés, 25 février 2016, n°397202.

<sup>213</sup> CAA Paris (6<sup>e</sup> ch.), 26 mai 2020, n°19PA03653.

<sup>214</sup> Pour un aperçu complet du contentieux administratif de la radicalisation voir F. DIEU, « La radicalisation religieuse saisie par le juge administratif », in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI-XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, collection Colloques & Essais, 2018, pp. 123-141.

<sup>215</sup> Cass. crim, 7 octobre 2016, n°16-84.597 ; Cass. crim, 8 août 2018, n°18-83.460.

faits ou à discuter des éléments retenus à la charge de l'individu et qui contribuent à établir sa dangerosité. Le juge se contente alors de reprendre cette notion telle qu'elle a pu être rapportée par des témoins, par les enquêteurs ou par les notes blanches des services de renseignement<sup>216</sup>.

40. Si le juge ne nous dit pas précisément ce qu'il faut entendre par radicalisation, ces éléments donnent une idée du type de manifestation qui s'y rattachent et des conséquences juridiques que cette notion est susceptible de produire. La place que la notion de radicalisation occupe aujourd'hui au sein des ordres juridiques belge et français reste cependant difficile à déterminer pour plusieurs raisons. D'abord parce que cette notion apparaît dans des sources de nature différente, elles-mêmes rattachées à des domaines d'action très variés. Ce qui s'explique par le fait que l'action en matière de lutte contre la radicalisation est multisectorielle et infuse une multitude de domaines. Ensuite, le fait que le terme ne soit pas toujours assumé, parfois remplacé par des concepts voisins (ex. extrémisme) ou implicitement désigné par les manifestations qui caractérisent le processus de radicalisation (ex. adhésion à l'idéologie terroriste) complique l'identification de l'ensemble des instruments qui s'en saisissent. En conséquence, même si les renvois explicites au terme radicalisation sont plus couramment présents dans les instruments de droit souple, ceci ne préjuge pas de son absence d'effets juridiques. Nous verrons dans les parties suivantes de la thèse que certaines mesures contraignantes contribuent à lutter contre ce phénomène sans le désigner explicitement.

41. **Conclusion de la section I.** Il ressort des développements qui précèdent que la radicalisation entretient un rapport ambigu à la norme, en ce sens que si elle est majoritairement consacrée au sein d'instruments non contraignants, les acteurs juridiques nationaux belge et français se saisissent de cette notion et lui reconnaissent des effets juridiques. Le législateur belge reconnaît ainsi que la notion de « processus de radicalisation » puisse produire des conséquences juridiques dans le champ des activités de la collecte de données à des fins de renseignement. En matière pénale, la notion de radicalisation n'est présente dans aucune norme contraignante au sens strict, quel que soit l'ordre juridique considéré. Cela n'empêche pas que certains impératifs rattachés à la lutte contre la radicalisation (ex. prévention des départs vers les zones de conflit, lutte contre la propagande terroriste) puissent déboucher sur l'adoption de textes législatifs contraignants, y compris en matière pénale. En tout état de cause, seul le législateur de l'Union prend soin d'exclure explicitement « l'expression d'opinions radicales » du champ des infractions terroristes que les États sont tenus de réprimer

---

<sup>216</sup> Dans un arrêt rendu par la chambre criminelle en 2016, il ressort que la radicalisation de l'individu résulte d'une série d'éléments factuels, comme le fait d'être en possession d'ouvrage et de vidéos prônant le radicalisme, d'exprimer des propos haineux, un refus de se conformer aux lois républicaines ou encore le fait d'adopter une position ambiguë à l'égard d'organisations islamistes radicales. Voir Cass. crim., 7 octobre 2016, n°16-84.597.

pénalement. Ces constats sur la forme du discours sur la radicalisation étant posés, il convient à présent de s'intéresser au contenu de celui-ci.

## **SECTION II. Le contenu du discours : une lutte ciblant la radicalisation violente ou conduisant au terrorisme**

42. Compte tenu des multiples qualificatifs régulièrement adossés à la notion de « radicalisation » et aux débats que son imprécision suscite, il sera ici question d'étudier le contenu du discours des acteurs. Les développements qui suivent auront pour but d'apporter un éclairage sur l'objet de la lutte contre la radicalisation : s'agit-il de lutter contre la radicalisation en tant que telle ? la radicalisation violente ? Dans ce cas, comment appréhender la notion de violence ? Cette étape passera par une déconstruction du discours dans les trois ordres juridiques sélectionnés. Au-delà des termes employés pour décrire la radicalisation, nous chercherons à refléter de manière fidèle la compréhension qu'en ont les acteurs sans masquer les ambiguïtés entretenues par le discours **(I)**. À l'issue de cette analyse nous formulerons une hypothèse de définition de ce qu'est la radicalisation violente qui sera utilisée et éprouvée tout au long de ce travail **(II)**.

### **I. Un discours focalisé en apparence sur la radicalisation violente ou conduisant au terrorisme par opposition à la radicalisation idéologique ?**

43. Si l'emploi d'un vocable imprécis et irrégulier est de nature à créer une confusion entre plusieurs concepts voisins de la radicalisation, un consensus, plus ou moins explicite, semble se dégager au sein des débats nationaux et européens sur l'idée de lutte contre la « radicalisation violente »<sup>217</sup>, aussi entendue comme « radicalisation conduisant au terrorisme »<sup>218</sup>. Tout en mettant en lumière les divergences terminologiques qui peuvent exister entre l'Union européenne **(A)** et les ordres juridiques belge et français **(B)**, les développements qui suivent s'attacheront à mettre en lumière la porosité qui existe entre radicalisation violente et idéologique dans le discours des acteurs.

---

<sup>217</sup> Voir en ce sens la stratégie fédérale belge de prévention de la radicalisation violente adoptée le 16 avril 2013.

<sup>218</sup> Le Conseil de l'Union européenne vise régulièrement dans ses conclusions « la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent ». Le Parlement européen recourt plus directement au terme de « radicalisation terroriste ». Voir également, Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la « Lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme », adopté par le Comité des Ministres le 19 mai 2015, CM(2015)74. Les différents domaines d'action envisagés se concentrent à la fois sur « la radicalisation » et « la radicalisation violente » ; Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, 24 septembre 2014, 2178(2014) qui cible de façon récurrente « la radicalisation pouvant conduire au terrorisme ».

## **A. Des références explicites à la radicalisation de forme violente au sein de l'Union européenne**

44. Au sein de l'Union européenne, le terme radicalisation est majoritairement présent dans des instruments non contraignants qui, au-delà de certaines irrégularités terminologiques<sup>219</sup>, indiquent se concentrer sur la radicalisation de forme violente.
45. En ce sens, la Commission européenne annonce dès l'intitulé de sa première Communication de 2005<sup>220</sup> son ambition de « combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation violente »<sup>221</sup>, qu'elle désigne comme « le phénomène par lequel certaines personnes adhérant à certains points de vues, opinions et idées peuvent être conduites à commettre des actes terroristes tels que définis à l'article 1<sup>er</sup> de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme »<sup>222</sup>. Cette acception invite à établir un premier constat suivant lequel sous couvert de radicalisation violente c'est en réalité un risque de passage à l'acte violent qui est visé sous cette définition.
46. Les définitions adoptées par les autres institutions européennes témoignent d'une approche similaire<sup>223</sup>.
47. Dans une résolution du 25 novembre 2015 sur « la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes »<sup>224</sup>, le Parlement européen recourt plus directement au terme de « radicalisation terroriste »<sup>225</sup>, ce qui sous-entend nécessairement une dimension violente. Selon le Parlement, « le terme de radicalisation est désormais employé pour désigner le phénomène selon lequel des

---

<sup>219</sup> L'emploi du terme radicalisation est parfois préféré à celui de radicalisation violente par souci de concision. Voir en ce sens Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, 14276/16, 23 novembre 2016, p.2. Après avoir rappelé l'urgence de prévenir et de combattre la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, le Conseil s'attache à préciser en note de bas de page que « toutes les formes de radicalisation ne conduisent pas nécessairement à l'extrémisme violent, ci-après dénommé 'radicalisation' par soucis de concision ». Voy. également High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), Final report, May 2018, See footnote p. 20.

<sup>220</sup> Communication de la Commission concernant « le recrutement des groupes terroristes : combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation violente », COM (2005) 313 final, 21 septembre 2005.

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> *Ibid.*

<sup>223</sup> Voir en ce sens Avis du Comité européen des régions, « Combattre la radicalisation et l'extrémisme violents : mécanismes de prévention au niveau local et régional », *J.O.U.E.*, C 017, 18 janvier 2017. Le Comité européen des régions appelle la Commission à « *dégager rapidement un accord sur une définition de la radicalisation violente qui soit commune à l'ensemble de l'Union européenne et serve de point de départ pour une approche plus coordonnée de la part des pays (...)*. En l'absence d'une définition communément admise de la « radicalisation violente », le Comité « *conçoit la notion de 'radicalisation' comme le phénomène par lequel des personnes utilisent ou jugent légitime la violence pour la réalisation de leurs objectifs politiques consistant à saper l'état de droit et les droits fondamentaux qui le sous-tendent* ».

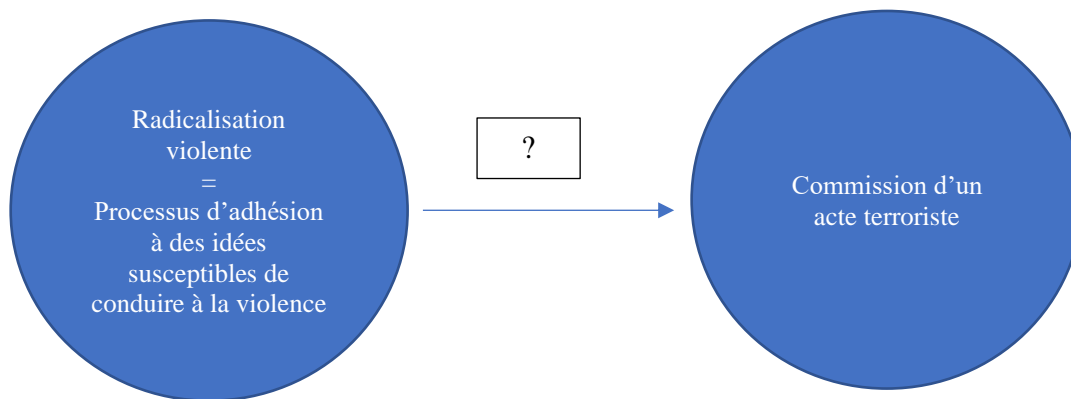
<sup>224</sup> Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes (2015/2063(INI), 366/101, *J.O.U.E.*, C, 27 octobre 2017.

<sup>225</sup> *Ibid.*

personnes adhèrent à des idées, des points de vue et des opinions basés sur l'intolérance et susceptibles de conduire à un extrémisme violent »<sup>226</sup>.

48. Dans le même sens, tout en faisant état de la nécessité de lutter contre la radicalisation violente, le Conseil de l'Union européenne prend soin de mentionner dans ses conclusions de 2016<sup>227</sup> qu'il s'agit d'« une question complexe qui ne fait pas l'objet d'une définition uniforme »<sup>228</sup> ; « que la radicalisation ne débouche pas nécessairement sur l'extrémisme violent ou le terrorisme et que les formes d'expression radicales ne posent pas nécessairement un problème en soi »<sup>229</sup>. Etant ensuite précisé, « aux fins des présentes conclusions, on entend par radicalisation violente un processus amenant une personne à accepter le recours à la violence en vue d'atteindre des objectifs politiques, idéologiques ou religieux, y compris l'extrémisme violent et le terrorisme »<sup>230</sup>.

Le schéma ci-dessous permet de synthétiser les différentes propositions précitées en soulignant que la commission d'un acte terroriste n'est que l'un des aboutissements possibles du processus de radicalisation.



49. Le réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (*Radicalisation Awareness Network*), sur lequel nous reviendrons plus longuement dans les développements qui suivent, mais dont il faut préciser qu'il constitue à ce jour une initiative majeure à l'échelle de l'Union, ne définit pas la radicalisation pour l'objet de son mandat. Il précise néanmoins la vision adoptée par le réseau sur la radicalisation en soulignant l'importance de tracer une ligne entre les idées, même extrêmes, et les actions violentes résultant de ces idées<sup>231</sup>. Le réseau européen de sensibilisation à la radicalisation ne

<sup>226</sup> *Ibid.*

<sup>227</sup> Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le rôle joué par le secteur de la jeunesse dans une approche intégrée et transsectorielle de prévention de la radicalisation violente chez les jeunes et de lutte contre ce phénomène, 940/16, 1<sup>er</sup> juin 2016.

<sup>228</sup> *Ibid.*

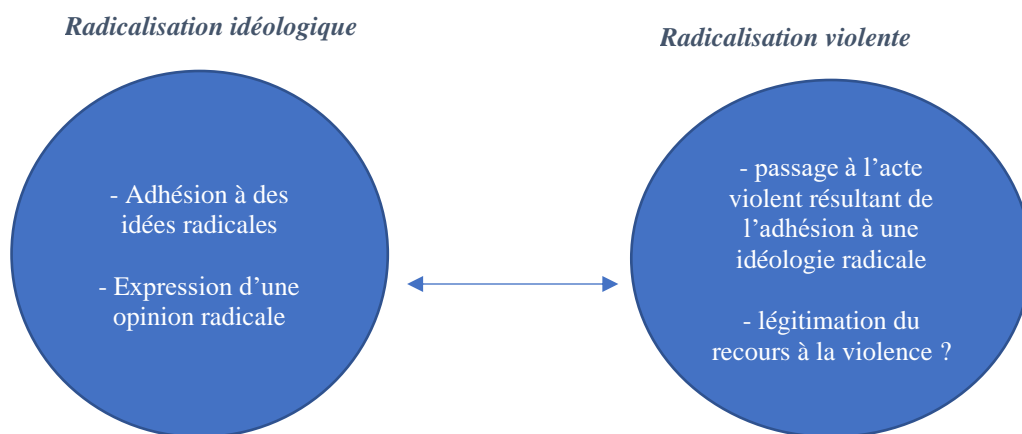
<sup>229</sup> *Ibid.* Voir également Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, 14276/16, 23 novembre 2016.

<sup>230</sup> *Ibid.*

<sup>231</sup> Voy. Charter of principles governing the activities of the RAN Center of excellence, p. 2.

s'intéresse pas aux idées en tant que telles, mais à la violence extrémiste impulsée par la radicalisation<sup>232</sup>.

50. Plus récemment, le groupe d'experts de haut niveau sur la radicalisation, créé en juillet 2017<sup>233</sup>, précise dans son rapport final de 2018 que toute référence à la notion de radicalisation doit s'entendre dans le sens de « radicalisation conduisant à l'extrémisme violent et au terrorisme »<sup>234</sup>. Ce dernier élément converge, en toute hypothèse, vers l'idée que la lutte contre la radicalisation concerne au premier chef la radicalisation violente, aussi entendue comme celle susceptible de conduire au terrorisme.
51. A ce stade et en dépit des qualificatifs fluctuants apposés derrière le terme radicalisation, le passage en revue de ces différentes définitions nous invite à formuler deux remarques. Tout d'abord, se confirme l'idée que la radicalisation violente est plus spécifiquement ciblée au titre de la lutte contre la radicalisation, par opposition à la radicalisation que l'on pourrait qualifier d'idéologique, laquelle se manifeste par l'adhésion à des idées radicales. Ces deux formes de radicalisation sont également désignées en sociologie sous les termes de « radicalisation cognitive »<sup>235</sup> et « radicalisation comportementale »<sup>236</sup>.
52. Cependant, en examinant de plus près les définitions consacrées à la radicalisation violente nous remarquons que ce n'est pas seulement le passage à l'acte violent qui est visé au titre de ses manifestations mais également le fait de légitimer le recours à la violence. Ces définitions laissent ainsi entrevoir une certaine porosité entre l'adhésion à une idéologie radicale considérant la violence comme moyen légitime et le passage effectif à l'action violente que le schéma ci-dessous s'attache à mettre en évidence.



<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> Commission Decision of 27 July 2017 setting-up the High-Level Commission Expert Group on radicalisation, *J.O.U.E.*, C 252/3, 3 août 2017.

<sup>234</sup> High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), Final report, *Op.cit.*, See footnote p.20: « Further references in the text to 'radicalisation' are to be understood as "radicalisation leading to violent extremism and terrorism ».

<sup>235</sup> P. NEUMANN, «The trouble with radicalization», *International Affairs*, vol. 89, 2013, p. 873. Voy.

également D. PISOIU, « Coming to Believe 'Truths' About Islamist Radicalization in Europe », *Terrorism and Political Violence* 25(2), 2013, pp. 246-263.

<sup>236</sup> *Ibid.*

53. A cet égard, il est intéressant de mentionner les observations du Groupe d'experts sur la radicalisation violente créé par la Commission européenne en 2006, composé d'universitaires issus de différentes disciplines, à savoir principalement les études sur la sécurité, les sciences politiques et les sciences sociales et comptant parmi ses membres l'ancien coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme, Gijs de Vries. Ce groupe d'experts a eu l'occasion de commenter l'emploi du terme radicalisation violente sur la base de la définition donnée par la Commission en 2005 et formule dans un rapport de 2008<sup>237</sup> une série de réserves quant à l'emploi de cette notion. Il souligne notamment que si le terme de radicalisation violente trouve son origine dans les cycles politiques de l'UE après les attentats de Madrid en 2004, il ne s'agit pas d'un concept communément utilisé en sciences sociales. Il ajoute que ce terme est source de confusion en raison du fait que le processus qui le caractérise n'est pas nécessairement violent en soit. Il est en outre précisé qu'il n'existe pas d'usage uniforme des termes radicalisation et radicalisation violente dans la littérature en sciences sociales et sciences humaines. Certains auteurs et experts se réfèrent désormais à la radicalisation violente comme une étape impliquant concrètement un comportement violent alors que d'autres considèrent la simple acceptation de certaines idées qui tolèrent ou justifient le recours à la violence comme un indicateur de radicalisation violente<sup>238</sup>.

54. Malgré la décision de ne pas publier ce rapport jugé trop critique vis-à-vis des positions de la Commission, il semblerait que les ambiguïtés soulevées en 2008 soient toujours d'actualité<sup>239</sup>. Si les définitions disponibles au sein des ordres juridiques belge et français se réfèrent moins spécifiquement à la radicalisation violente, c'est toutefois sur ce type de radicalisation que les acteurs entendent se focaliser, par opposition à la radicalisation idéologique. La distinction entre ces deux phases n'est toutefois pas aussi nette qu'elle n'y paraît tel qu'illustré par les définitions examinées ci-après.

## **B. La porosité de la distinction entre radicalisation violente et radicalisation idéologique illustrée à partir des cas belge et français**

55. En l'absence de définition commune, il est possible d'identifier en Belgique (1) comme en France (2) une définition de référence dont s'inspirent la plupart des instruments adoptés à l'échelle de ces deux États.

---

<sup>237</sup> European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation, Report on « Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism », submitted to the Commission on 15 May 2008, *Op. cit.*, p.5.

<sup>238</sup> *Ibid.* Voir également Rapport de recherche pour la Mission de recherche Droit et Justice, « Saisir les mécanismes de la radicalisation violente : pour une analyse processuelle et biographique des engagements violents », 2017: Au titre d'une critique épistémologique du terme radicalisation violente, le rapport explique que « La notion a pu également sembler trop large, débordant les seuls comportements violents ».

<sup>239</sup> Le rapport a été publié par l'un des membres du groupe d'expert, disponible à partir du lien suivant (consulté le 7 avril 2019): [http://www.rikcoolsaet.be/files/art\\_ip\\_wz/Expert%20Group%20Report%20Violent%20Radicalisation%20FINAL.pdf](http://www.rikcoolsaet.be/files/art_ip_wz/Expert%20Group%20Report%20Violent%20Radicalisation%20FINAL.pdf).

## 1. En Belgique

56. A l'inverse de la France, la Belgique possède une définition légale du processus de radicalisation. Il s'agit de la définition posée à l'article 3(15°) de la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998 telle que modifiée en 2010<sup>240</sup> qui encadre plusieurs techniques de recueil de données à des fins d'enquête de renseignement. Celle-ci est reproduite à l'identique par la Direction générale Sécurité et Prévention du Service public fédéral Intérieur <sup>241</sup> ainsi que par le plan d'Action Radicalisme « Plan R » auquel il a été fait référence précédemment en ce qu'il constitue un instrument programmatique de référence au niveau national.

57. Suivant la définition posée par ladite loi, la notion de radicalisation est décrite 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 »<sup>242</sup>. Si cet énoncé s'applique à la radicalisation (au sens large), son contenu insiste néanmoins sur le risque de basculement dans l'action terroriste et démontre l'importance accordée à cette phase particulière du processus. Comme le souligne certains commentateurs, cette définition « n'intègre ni la radicalisation dite idéologique, pourtant bien reprise dans le concept d'extrémisme [également visé par ladite loi], ni une radicalisation comportementale ou violente se traduisant autrement que par l'accomplissement potentiel d'un acte terroriste, par exemple des discours de haine »<sup>243</sup>. Précisons que le caractère vague et imprécis de cette définition a été contesté dans le cadre d'un recours constitutionnel en annulation<sup>244</sup>. Les parties requérantes réfutaient la possibilité que des notions aussi floues et sujettes à interprétation que « mentalement préparé » et « disposé à » puisse valablement fonder la mise en œuvre de méthodes exceptionnelles de collecte de données<sup>245</sup>. En permettant aux services de renseignement de faire usage de méthodes particulièrement intrusives sur le fondement d'une définition aussi imprécise que celle de « processus de radicalisation », la disposition en cause serait contraire au droit à la vie privée garanti par la constitution ainsi que par la Convention européenne des droits de l'homme. Le grief a été rejeté par la Cour constitutionnelle belge. La haute juridiction considère que la disposition attaquée ne porte pas atteinte au principe de légalité eu égard à la finalité particulière

---

<sup>240</sup> Loi organique des services de renseignements et de sécurité du 30 novembre 1998, *Op.cit.* art. 3(15).

<sup>241</sup> Site internet du Service public fédéral intérieur (belge), « définition : radicalisation violente », consulté le 11 février 2018, <https://www.besafe.be/fr/base-de-connaissance/d-finitions-radicalisation-violente>. Il est à noter que la définition annoncée s'intègre dans une rubrique intitulée « radicalisation violente »

<sup>242</sup> Le Plan R – Le Plan d'Action Radicalisme, 2015, une brochure est disponible à partir du lien suivant : [https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u18/brochure\\_radicalisme\\_fr.pdf](https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u18/brochure_radicalisme_fr.pdf) (consulté le 01.03.2018).

<sup>243</sup> F. XAVIER, « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation », in *L'effet radicalisation et le terrorisme*, Politeia, Bruxelles, 2019, p. 176.

<sup>244</sup> Cette disposition a été contestée dans le cadre d'un recours constitutionnel en annulation de la loi du 4 février 2010 relative au recueil des données par les services de renseignement et de sécurité (laquelle complète la loi organique du 30 novembre 1998 en insérant l'article 3(15) litigieux). Voy. C.C, 22 septembre 2011, n°145/2011.

<sup>245</sup> C.C, 22 septembre 2011, n°145/2011, *Op.cit.*, point A.35.3.



dans laquelle elle s'inscrit, ici l'action préventive contre le terrorisme. Cette précision emporte des conséquences importantes car il est admis que le niveau de précision exigé de la loi puisse être moindre dans le domaine de la sécurité nationale que dans les autres domaines. Amenée à interpréter la notion de « processus de radicalisation » visée par la disposition litigieuse, la Cour estime que cette notion « vise un processus préparatoire de manipulation ou d'influence faisant apparaître des risques sécuritaires. L'article 3, 15°, de la loi du 30 novembre 1998 indique clairement qu'il s'agit d'un processus consistant à influencer l'intéressé de telle manière qu'il soit préparé ou disposé à commettre des actes terroristes »<sup>246</sup>. Quoique la dimension idéologique ne ressort pas de cette définition telle qu'interprétée par la Cour constitutionnelle, la référence à un élément extérieur (manipulation ou influence) encore peu rencontré dans le plupart des définitions données au terme radicalisation mérite d'être soulignée. En tout état de cause, le critère violent auquel cette définition fait référence n'est pas envisagé autrement que par référence à la violence terroriste.

58. De son côté, la stratégie fédérale belge contre la radicalisation violente, considérée comme le pendant du « Plan R », fait une place plus importante à la dimension idéologique. Indiquant expressément se concentrer sur la radicalisation violente, celle-ci y est définie « comme un processus dans lequel un individu ou un groupe, inspiré par des conceptions philosophiques, religieuses, politiques ou idéologiques, souhaite un changement radical, dans la société en utilisant ou en encourageant l'utilisation de moyens non démocratiques et violents »<sup>247</sup>.

59. Au-delà de ces deux définitions de référence et en dépit de quelques variations dans l'usage du terme radicalisation, plusieurs initiatives entreprises au niveau sous-fédéral semblent confirmer l'hypothèse d'une approche ciblant la radicalisation violente. A l'échelle francophone, mentionnons l'existence du « Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents »<sup>248</sup> créé par le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles en janvier 2016. Ce réseau est composé de plusieurs services, dont fait partie le « Centre d'Aide et de Prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes et Radicalismes Violents »<sup>249</sup> (CAPREV) en charge du volet désengagement (préférés désormais au terme « déradicalisation ») de la lutte contre la radicalisation. Sa mission principale consiste à « enrayer un processus de radicalisation pouvant aboutir au passage à l'acte violent »<sup>250</sup>. Le réseau possède sa propre définition de la « radicalisation violente », entendue comme « l'engagement d'un individu ou d'un groupe dans un projet politique en rupture avec l'ordre existant, fondé sur une idéologie qui rejette le pluralisme et la diversité, et qui considère que, malgré le caractère

---

<sup>246</sup> *Ibid.*, points B. 93 à B.97.

<sup>247</sup> Stratégie fédérale (belge) de la radicalisation violente, *Op. cit.*, p.4.

<sup>248</sup> Voy. page internet du Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents (consultée le 1<sup>er</sup> avril 2021) : <https://extremismes-violents.cfwb.be/>

<sup>249</sup> Voir site internet des Maisons de justice : <http://www.maisonsdejustice.be/index.php?id=6214>

<sup>250</sup> Voy. A. JASPART et B. VAN CUSTEM, « Au sein des Maisons de Justice : un centre d'aide et de prise en charge des extrémismes et radicalismes violents (CAPREV) », 18 mars 2021, <https://www.justice-en-ligne.be/Au-sein-des-Maisons-de-Justice-un>

démocratique de notre système, la violence est un moyen légitime pour atteindre ses objectifs »<sup>251</sup>.

60. Du côté néerlandophone, le Plan d'action flamand pour la « prévention de la radicalisation violente et de la polarisation »<sup>252</sup> est, comme son nom l'indique, révélateur d'une approche ciblant le risque violent que peut engendrer la radicalisation. Cet instrument stratégique n'entend pas proposer une définition autonome du concept de radicalisation et indique que les références à ce terme ainsi qu'à ses dérivés doivent être comprises par référence aux définitions prévues par « le Plan R » précité applicable à l'échelle fédérale<sup>253</sup>.
61. La « stratégie de prévention du radicalisme violent » adoptée par la Communauté germanophone de Belgique, bien qu'elle entende se concentrer sur la prévention des « formes violentes de radicalisme », prend soin de définir les différentes phases du processus de radicalisation menant à la violence en insistant sur sa dimension graduelle. Le terrorisme étant considéré comme la phase la plus extrême de la radicalisation. Pour l'objet de ladite stratégie, la radicalisation/l'extrémisme violent « désigne une phase très avancée de la radicalisation. Il ne laisse plus aucune place aux idéologies différentes de celles qu'il impose. La personne ou le groupe radicalisé justifie ou fait usage de la violence comme moyen d'imposer ses propres opinions. De plus la personne ou le groupe s'identifie positivement à l'acte violent commis »<sup>254</sup>.
62. Quoique les définitions privilégiées des deux côtés de la frontière linguistique ne soient pas formulées en des termes identiques, les approches francophone, néerlandophone et germanophone se rejoignent sur plusieurs points. D'un point de vue formel, l'intitulé des instruments passés en revue indiquent une préoccupation centrée sur la radicalisation/l'extrémisme violent. Au plan du contenu, les critères idéologiques et violents apparaissent comme des constantes dans les définitions privilégiées par les acteurs situés à ces trois niveaux.

---

<sup>251</sup> Voy. page internet du Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents (consultée le 1<sup>er</sup> avril 2021) : <https://extremismes-violents.cfwb.be/a-propos/definitions/>.

<sup>252</sup> Voy. Plan d'action pour la prévention de la radicalisation violente et de la polarisation. Résumé des actions et des mesures, accessible à partir du lien suivant (consulté le 1<sup>er</sup> avril 2021) : [https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/plan\\_action\\_prevention\\_radicalisation\\_violente\\_polarisation\\_20170602.pdf](https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/plan_action_prevention_radicalisation_violente_polarisation_20170602.pdf); et Conceptnota, « preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme », Vlaamse Regering, 2015, VR 2015 1601 DOC.0040/1Bis.

<sup>253</sup> Plan d'action pour la prévention de la radicalisation violente et de la polarisation. Résumé des actions et des mesures, *Op.cit.*, glossaire figurant à la p. 22.

<sup>254</sup> La stratégie est accessible à partir du lien suivant (consulté le 1<sup>er</sup> avril 2021) : <http://oliver-paasch.eu/wp-content/uploads/2017/01/Strat%C3%A9gie-de-pr%C3%A9vention-du-radicalisme-violent-FR-PUBLIC.pdf>.

## 2. En France

63. En France, les différents plans d'action qui se sont succédés de 2014 à 2018, sous des intitulés différents<sup>255</sup>, ne définissent pas ce qu'il faut entendre par radicalisation. La définition la plus communément admise par l'ensemble des acteurs institutionnels et des professionnels de terrain<sup>256</sup> est issue de la définition sociologique forgée par le sociologue Farhad Khosrokhavar<sup>257</sup>. Selon le sociologue, la radicalisation désigne « le processus par lequel un individu ou un groupe adopte une forme violente d'action, directement liée à une idéologie extrémiste à contenu politique, social ou religieux qui conteste l'ordre établi sur le plan politique, social ou culturel »<sup>258</sup>. Ajoutant un degré de confusion supplémentaire par rapport aux exemples tirés des ordres juridiques précédents, la notion de radicalisation apparaît ici intrinsèquement liée à l'idée de violence. Cette approche semble être confirmée par l'examen de plusieurs documents mis à disposition des professionnels de terrain, au sein desquels la radicalisation est définie par référence à trois critères cumulatifs : un processus progressif, l'adhésion à une idéologie extrémiste et l'adoption de la violence<sup>259</sup>. Suivant une approche empirique, la grille d'indicateurs de basculement établie par les autorités en charge de la politique publique de lutte contre la radicalisation fait quant à elle référence à un faisceau d'indices pour contribuer au repérage des situations de radicalisation<sup>260</sup>. Parmi ces indicateurs figurent notamment des changements comportementaux, tel qu'une attitude de rupture avec l'environnement habituel, une pratique religieuse hyper ritualisée, le fait d'adopter un comportement prosélyte, ou encore l'identification d'antécédents judiciaires en lien avec la commission de certaines infractions terroristes<sup>261</sup>.
64. Quelle que soit la terminologie adoptée, et si l'usage du terme radicalisation violente est moins systématiquement employé au sein de ces deux États que dans les textes européens, les définitions disponibles au sein de ces trois ordres juridiques sont sources

---

<sup>255</sup> Le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes est le premier plan d'action français adopté en 2014. Lui succèdera le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme en 2016, puis le nouveau plan national de prévention de la radicalisation récemment adopté en 2018.

<sup>256</sup> Cette définition est également utilisée en formation et reprise par le Guide interministériel de prévention de la radicalisation du CIPDR.

<sup>257</sup> F. KHOSROKHAVAR, *Radicalisation*, Ed. de la maison des sciences de l'homme, 2014, pp. 7-8. Voir SG-CIPDR, Prévention de la radicalisation, Kit de formation (3<sup>e</sup> édition), janvier 2017 : « Par radicalisation on s'accorde aujourd'hui à entendre la définition donnée par le sociologue Farad KHOSROKHAVAR ».

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> Voir Guide interministériel de prévention de la radicalisation du Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPDR), 2016, Annexes « Référenciel des indicateurs de basculement dans la radicalisation », p.105 ; Voir également Note « Prévention de la radicalisation : ce qu'il faut retenir », Conseil national de l'ordre des médecins à l'intention des médecins en exercice (décembre 2015), accessible depuis le lien suivant (consulté le 8 avril 2019) : <https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/01/prevention-de-la-radicalisation-ce-quil-faut-retenir.pdf>.

<sup>260</sup> Voy. Comité interministériel de prévention de la délinquance, Guide interministériel de prévention de la radicalisation, Mars 2016, Annexes « Tableau de synthèse des indicateurs de basculement », p. 100 et s, accessible à partir du lien suivant (consulté le 13 avril 2021) : <https://static1.1.sqspcdn.com/static/f/1307504/27032789/1463641554463/guide-prevention-radicalisation2016.pdf?token=VU3MVR0ARJE%2FzAOP%2FymveghjJ%2Fo%3D>.

<sup>261</sup> *Ibid.*

de confusions. Dans les ordres juridiques européen et belge, l'emploi du terme radicalisation violente est trompeur car il déborde les seuls comportements violents. Dans l'ordre juridique français, si la notion de radicalisation au sens strict est plus couramment employée, le critère violent est un élément déterminant de sa définition. Il en résulte que la frontière entre le fait d'adhérer à une idéologie extrémiste et le passage à l'acte violent susceptible d'en découler n'est pas clairement délimitée.

## **II. L'hypothèse de ce qu'est la radicalisation violente : définition stipulative**

65. En dépit de certaines variations de langage, il est possible d'isoler des éléments communs de l'ensemble des définitions de la notion de radicalisation. Quel que soit l'ordre juridique considéré, la radicalisation se définit généralement par référence à deux composantes : sa dimension idéologique, caractérisée par l'adhésion à une idéologie extrémiste (A) et sa dimension violente (B).

### **A. L'adhésion à une idéologie extrémiste**

66. La dimension idéologique (ou cognitive) fait partie des composantes principales de la notion de radicalisation, qu'elle soit décrite comme le fait d'adhérer à des idées radicales ou extrémistes, voire à des opinions extrêmes. A ce stade, plusieurs questions se posent : quel(s) type(s) d'idéologie(s) est/sont plus spécifiquement ciblé(es) dans le cadre de la lutte contre la radicalisation ? Cette question implique de tenir compte des situations qui peuvent être différentes d'un ordre juridique à l'autre. D'autre part, comment définir le caractère extrême de cette idéologie ?

67. A titre préalable, il faut préciser que la notion d'idéologie est un vaste champ de débats et désigne des réalités différentes selon les traditions de pensée. Au sens commun, une idéologie est un système prédéfini d'idées, appelées aussi catégories, à partir desquelles la réalité est analysée, par opposition à une connaissance intuitive de la réalité sensible perçue. De tels systèmes considérés comme idéologiques existent dans les domaines politique, social, économique, culturel et religieux.

#### ***1. La nature de l'idéologie***

68. Si le débat sur l'idéologie religieuse est ravivé par la force d'attraction exercée par l'organisation terroriste État islamique (EI), cela ne doit pas masquer que d'autres types d'idéologies existent en Europe et ont déjà conduit par le passé à des formes d'action violente. Les idéologies de type anarchiste, nationaliste, séparatiste, d'extrême droite,

d'extrême gauche ou encore politico-religieux, écologique, animalier sont les plus couramment référencés<sup>262</sup>.

69. Au sein de l'Union, des précautions d'usage sont prises par les institutions européennes, indiquant un refus d'associer la radicalisation à une idéologie en particulier.

70. Dès les prémices de la lutte contre la radicalisation, la Commission européenne considère que si « la menace principale vient actuellement d'un terrorisme nourri d'une interprétation abusive de l'Islam »<sup>263</sup>, les mesures envisagées au titre de cette Communication « s'appliquent à toutes les formes de radicalisation violente, qu'elle soit de type nationaliste, anarchiste, séparatiste, d'extrême-gauche ou d'extrême droite »<sup>264</sup>. La logique retenue est donc de démontrer que la lutte contre la radicalisation ne concerne pas uniquement l'idéologie religieuse.

71. Au sein du Conseil de l'UE, un changement de discours peut être observé entre 2005 et 2014. Alors que la première stratégie visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes de 2005 comporte une mention au fait que « le terrorisme d'Al Qaida et des extrémistes de sa mouvance est actuellement la principale menace terroriste qui pèse sur l'Union »<sup>265</sup> et que « c'est sur ce type de terrorisme que se concentre la lutte de l'UE contre la radicalisation et le recrutement »<sup>266</sup>, la stratégie révisée de 2008 annonce l'intention de l'UE de combattre toutes les formes de terrorisme quel qu'en soient les auteurs<sup>267</sup>. Alors qu'en 2008, la radicalisation islamiste est encore pointée comme la principale source de danger, cette référence disparaît dans la stratégie de 2014. L'accent est plutôt mis sur le fait que « les moyens et les formes de radicalisation et du terrorisme évoluent constamment »<sup>268</sup>, sans que soit visé un type d'idéologie en particulier dans l'ensemble du document. Dans les stratégies adoptées par le Conseil, il est régulièrement soulignée l'importance d'adopter un « discours sobre »<sup>269</sup> pour aborder les questions relatives à la lutte contre la radicalisation. S'en ressent le souci d'éviter tout raccourci entre terrorisme et Islam. Le Coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, adopte à cet égard un langage plus audacieux. Il place la dimension idéologique du terrorisme au cœur de ses

---

<sup>262</sup> Les rapports d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe (Rapports TE-SAT) pour la période de 2014 à 2018 indiquent que le terrorisme de type séparatiste ainsi que celui associé à la mouvance jihadiste représentent les formes de terrorisme dominantes en Europe.

<sup>263</sup> COM (2005) 313, *Op. cit.*, p.2.

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> Conseil de l'Union européenne, Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14781/1/05, 24 novembre 2005.

<sup>266</sup> *Ibid.*

<sup>267</sup> Conseil de l'Union européenne, Stratégie révisée de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 15175/08, 14 novembre 2008.

<sup>268</sup> Conseil de l'Union européenne, Stratégie révisée de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14781/1/05, 19 mai 2014.

<sup>269</sup> Voy. les différentes stratégies de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, *Op.cit.*

priorités<sup>270</sup> tout en abordant frontalement le problème de l'extrémisme islamiste (« *islamist extremism* ») - un problème délicat que certains États éprouvent des réticences à nommer<sup>271</sup>. Sur un tout autre registre, plusieurs actes dirigés contre les antennes 5G survenus pendant le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID-19 l'incitent par ailleurs à penser qu'une forme « d'extrémisme technophobe pourrait se développer » à l'avenir. Dans un contexte de digitalisation croissante, il estime qu'« une petite catégorie de la population, qui se sentirait marginalisée, pourrait être frustrée par ces développements technologiques et se rallier à certains mouvements radicaux, dans l'écologie par exemple, dans une convergence des extrémismes »<sup>272</sup>. Il est intéressant de noter que certains « groupes niant l'existence du coronavirus » et manifestant une opposition aux mesures gouvernementales visant à endiguer la propagation du virus ont pour la première fois intégré les débats du Conseil sur l'extrémisme violent<sup>273</sup>.

72. Force est de constater que la rhétorique consistant à assigner à la lutte contre la radicalisation un sens large, incluant tous les types de radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, indépendamment des idéologies religieuses et/ou politiques qui les sous-tendent, tout en reconnaissant que la radicalisation de type islamiste est une préoccupation prioritaire de la lutte contre la radicalisation, se retrouvera de manière constante dans la plupart des textes adoptés par les acteurs européens<sup>274</sup>.

73. Cette approche a été confirmée récemment par le Groupe d'experts de haut niveau sur la radicalisation qui recommande dans son rapport final de 2018 de suivre les moyens déployés par les États pour enrayer la diffusion de « l'idéologie extrémiste islamiste »<sup>275</sup> tout en reconnaissant que la montée de l'extrême droite et le risque de polarisation de la société méritent également une certaine attention<sup>276</sup>. Il n'en demeure pas moins possible

---

<sup>270</sup> Voy. C. HÖHN, « Ten years working with Gilles de Kerchove : An inside view from the team » in », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, pp. 110-111.

<sup>271</sup> G. DE KERCHOVE, intervention orale sur le thème « Sectorial approach - Fight against terrorism, especially the needed balance between security and protection of human rights » dans le cadre du cours *EU Criminal Law* dispensé en collaboration avec le professeur Anne Weyembergh, Université libre de Bruxelles, décembre 2020.

<sup>272</sup> *Ibid.* Voy. également Comptes rendus de la Commission des affaires européennes du Sénat français, Audition de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, jeudi 12 novembre 2020.

<sup>273</sup> Voy. Conclusions du Conseil sur l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la menace posée par le terrorisme et l'extrémisme violent, y compris l'impact sur les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et de la lutte contre l'extrémisme violent et leurs activités, 9586/21, 8 juin 2021, para. 10.

<sup>274</sup> Voir en ce sens Avis du Comité européen des régions, « Combattre la radicalisation et l'extrémisme violents : mécanismes de prévention au niveau local et régional », *Op. cit.*, point 21 ; le Parlement européen approuve l'idée que la lutte contre la radicalisation ne saurait se limiter à la radicalisation islamiste et qu'il convient de s'attaquer à toutes les formes de radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, indépendamment des idéologies religieuses et/ou politiques qui les sous-tendent. Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, *Op. cit.*, points H. et J. ; Conseil de l'Union européenne, Conclusions sur la « Prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », 14276/16, 23 novembre 2016.

<sup>275</sup> High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), Final report, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>276</sup> Voy. Également en ce sens Strategic orientations on a coordinated EU approach to prevention of radicalization for 2021, p. 3.

d'identifier des divergences entre les États dans le cadre des discussions menées au sein des instances de coordination et de coopération établies au niveau de l'Union. Certains États, en particulier les pays nordiques tels que la Suède et la Finlande, semblent plus sensibles au problème de l'idéologie d'extrême droite, tandis que d'autres, comme la Belgique, la France ou encore les Pays-Bas, mettent davantage l'accent sur le problème de l'idéologie « jihadiste »<sup>277</sup>.

74. En bref, c'est donc avec précaution que l'Union européenne choisit d'aborder cette notion face au risque d'assimiler la lutte contre la radicalisation à la radicalisation de type islamiste. Il ressort néanmoins une certaine tension entre la volonté de lui assigner un sens large, incluant toutes les formes de radicalisation violente, et la source d'inquiétude principale des États tournée vers l'islamisme radical. Il convient ainsi de faire la part des choses entre les énoncés d'intention et leur mise en œuvre. A l'issue de son examen relatif à l'appréhension de la radicalisation religieuse dans le champ du droit de l'Union, Vincent Bouhier relève « qu'au-delà des précautions d'usage, les hypothèses de travail et les mesures envisagées sont orientées, implicitement mais pas exclusivement, vers la radicalisation liée à l'Islam dès lors que le contenu des textes se concentre sur les combattants étrangers, sur les prisons et sur les sites internet. Or ce sont des supports de radicalisation qui ont été identifiés comme éléments de lutte contre Daech »<sup>278</sup>. Ces éléments indiquant un décalage entre les pratiques d'ordre discursifs (énoncés de politiques, thématiques de débats, proposition d'orientation) et les pratiques effectives.

75. En Belgique comme en France, mais aussi dans d'autres États européens, les définitions semblent attester l'idée que la radicalisation peut être inspirée par tous types d'idéologies compris au sens large (à contenu politique, social, religieux, philosophique, etc.). Néanmoins, tant les instruments consacrés à la lutte contre la radicalisation, que l'étude de la jurisprudence récente<sup>279</sup>, mais aussi les rapports d'enquête parlementaire<sup>280</sup>, les acteurs de terrain interrogés<sup>281</sup> et les débats scientifiques sur cette thématique indiquent une préoccupation tournée prioritairement vers la radicalisation de type religieuse, ciblant plus spécifiquement l'idéologie « jihadiste salafiste »<sup>282</sup>.

---

<sup>277</sup> Voy. en ce sens Report of the first meeting of the Steering Board on Union Action on Radicalisation, 24th October, Vienna ; Report of the second meeting of the Steering Board on Union Action on Radicalisation, 17th June 2019, Brussels. Voy. également European Commission, Directorate-General Migration and Home affairs, Report of the first meeting of the EU Network Prevent Policy Makers, 1-2 October 2018, Brussels.

<sup>278</sup> V. BOUHIER, *Op. cit.*, p. 159. Voir également en ce sens E. BAKKER, *Op. cit.*, p. 303.

<sup>279</sup> Voy. *Supra.* dans ce chapitre para. 38-39.

<sup>280</sup> Voir notamment Commission d'enquête « sur la surveillance des filières et des individus djihadistes » créé par l'Assemblée nationale le 3 décembre 2014, qui, aux termes de l'article unique de la résolution qui l'a créée avait pour mission de « procéder à l'analyse de l'efficacité des moyens de prévention, de détection et de surveillance des filières et des individus religieusement radicaux et présentant des risques manifestes de réalisation d'actes terroristes ».

<sup>281</sup> Entretien réalisé avec le Centre d'aide et de prise en charge de toute personne concernée par les extrémismes et radicalismes violents (CAPREV) basé à Bruxelles le 8 janvier 2019.

<sup>282</sup> Voir notamment P. CONESA, « Quelle politique de contre-radicalisation en France ? », Rapport fait pour la fondation d'aide aux victimes du terrorisme, 2014, accessible à partir du lien suivant (consulté le 23 avril 2019) : [https://www.lopinion.fr/sites/nb.com/files/2014/12/rapport\\_favt\\_decembre\\_2014-12-14\\_def.pdf](https://www.lopinion.fr/sites/nb.com/files/2014/12/rapport_favt_decembre_2014-12-14_def.pdf)

76. Dans un rapport de 2017 ayant trait au radicalisme, la Commission d'enquête parlementaire belge chargée d'examiner les circonstances des attentats de 2016 consacre une part importante de ses travaux à « l'islam radical »<sup>283</sup> et au « radicalisme islamique en Belgique »<sup>284</sup>. Tout en reconnaissant que la focalisation de ses travaux sur le radicalisme islamique n'équivaut pas à un lien systématique entre ces deux notions, la commission d'enquête justifie l'attention portée à cette question en raison de la nature de son mandat et des liens qui existent entre les réalités précitées et le terrorisme. Plus loin, elle constate à l'issue des auditions menées qu'un ensemble de courants en lien avec l'Islam « semblent former des corpus idéologiques propices au radicalisme et, éventuellement au radicalisme violent »<sup>285</sup>. Tels sont notamment les cas du « 'salafisme', du 'wahhabisme' et du 'salafo-wahhabisme' »<sup>286</sup>.
77. La tension relative au décalage qui peut exister entre les mots/le langage et les pratiques mises en place pour lutter contre le phénomène de la radicalisation est également confirmée par les acteurs de terrain, dont certains ont fait le choix d'intégrer les risques de stigmatisation associés au mot « radicalisation » dans la définition de leur service. Dans un souci de développer une approche non stigmatisante, la Fédération Wallonie-Bruxelles a volontairement fait le choix de faire référence au problème « des radicalismes » au pluriel. Ce choix s'est incarné par la création du « Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents »<sup>287</sup> - dispositif clé à l'échelle de la Communauté française de Belgique. Ainsi que le souligne le bilan détaillé des activités de ce Réseau pour l'année 2019, « Sur papier, il s'agit de travailler à prévenir 'toute forme d'extrémisme ou de radicalisme violent, de manière transversale et sans distinction vis-à-vis des types d'extrémismes ou de radicalismes violents (religieux ou politiques), avec pour objectif général de prévenir les discours et comportements haineux »<sup>288</sup>. Il est néanmoins constaté dans les faits que les dispositifs de prévention mis en place mettent la focale « sur la thématique de l'Islam et du jihadisme »<sup>289</sup> entraînant ainsi une certaine confusion. Il ressort des entretiens menés auprès des représentants du Réseau que « cette tension entre l'approche *globale* et non stigmatisante d'un côté (centrée sur le vivre ensemble et le renforcement des dispositifs de cohésion sociale existants) et l'approche *spécifique* de l'autre (centrée que la question de la radicalisation liée à un Islam politique et à ses potentiels débouchés violents) a

---

<sup>283</sup> Chambre des représentants de Belgique, Enquête parlementaire, quatrième rapport intermédiaire sur le volet « radicalisme », *Op. cit.*, p. 22.

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> Pour plus d'informations, voy. page internet du Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents, consultable à partir du lien suivant (consulté le 11 avril 2021) : <https://extremismes-violents.cfwb.be/>

<sup>288</sup> A. FRANSSSEN, C. DAL et F. RINSCHBERGH, Rapport d'évaluation du Réseau de prise en charge des radicalismes et extrémismes violents, Centre d'Etudes Sociologiques (CES) de l'Université Saint-Louis – Bruxelles (USL-B), juillet 2019, p. 18, accessible à partir du lien suivant (consulté le 11 avril 2021) : [https://extremismes-violents.cfwb.be/fileadmin/sites/RAR/uploads/Documents\\_Reseau/Rapport\\_final\\_Evaluation\\_Reseau-FWB\\_11-11-2019.pdf](https://extremismes-violents.cfwb.be/fileadmin/sites/RAR/uploads/Documents_Reseau/Rapport_final_Evaluation_Reseau-FWB_11-11-2019.pdf)

<sup>289</sup> *Ibid.* p. 18.



régulièrement été signalée comme constitutive du Réseau tel qu'il se présente actuellement »<sup>290</sup>. Cette tension se ressent parfois jusque dans les relations entre le public concerné par les dispositifs de prévention et le professionnel compétent « donnant lieu à de nombreuses contorsions sémantiques ou à des présentations de l'intitulé de son service, du 'Réseau' ou de sa fonction de référent radicalisme 'avec des guillemets', quand il n'est pas tout simplement tu »<sup>291</sup>. En dépit des options considérées pour éviter qu'une communauté en particulier ne se sente ciblée, par exemple en mettant l'emphase sur la prévention de la radicalisation au sens large, il semblerait que toutes ces pistes conduisent à une impasse du fait que le mot « radicalisation » nomme « un phénomène largement associé (dans l'opinion publique) à une certaine catégorie de population : les jeunes des quartiers populaires, bien souvent issus de l'immigration, et susceptibles de se laisser 'radicaliser' par certaines postures politico-religieuses »<sup>292</sup>. Le dilemme qui se pose aux services concernés est alors de savoir comment parvenir à développer une réponse à ce phénomène conformément à la demande politique qui leur est adressée (travailler sur un problème clairement nommé) sans pour autant stigmatiser aucun groupe. Pour certains acteurs faisant partie intégrante du « Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents », conserver une entrée dans le problème qui soit spécifiquement centrée sur la question « des radicalismes » présente toutefois un intérêt, « ne serait-ce que pour pouvoir, par la suite, travailler à décoller d'éventuelles fausses étiquettes »<sup>293</sup>.

78. En France, les discours politiques entourant l'adoption des différents plans d'action de lutte contre la radicalisation sont systématiquement adossés à des références à la menace terroriste en lien avec Daech<sup>294</sup>. Dans une allocution prononcée en 2016, après avoir dénoncé l'ampleur du phénomène de la « radicalisation islamiste »<sup>295</sup>, l'ancien premier ministre, Manuel Valls, appelait les voix de l'Islam de France à se mobiliser tout en dénonçant l'existence d'un « combat idéologique au sein de l'Islam »<sup>296</sup>. La plateforme « stop – djihadisme »<sup>297</sup>, lancée par le gouvernement français en 2015 s'inscrit dans le

---

<sup>290</sup> *Ibid.* p. 18.

<sup>291</sup> *Ibid.* p. 18.

<sup>292</sup> *Ibid.* p. 18.

<sup>293</sup> *Ibid.* p. 19.

<sup>294</sup> Voir notamment Allocution de Manuel Valls, Premier ministre, Plan d'action de lutte contre la radicalisation et le terrorisme, 9 mai 2016, accessible à partir du lien suivant (consulté le 13 avril 2019) : [http://sports.gouv.fr/IMG/pdf/09.05.2016\\_discours\\_de\\_manuel\\_valls\\_premier\\_ministre\\_-\\_plan\\_d\\_action\\_co.pdf](http://sports.gouv.fr/IMG/pdf/09.05.2016_discours_de_manuel_valls_premier_ministre_-_plan_d_action_co.pdf); Discours de M. Edouard Philippe, Premier ministre, Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, jeudi 11 avril 2019, accessible à partir du lien suivant (consulté le 13 avril 2019) :

[https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/04/discours\\_de\\_m\\_edouard\\_philippe\\_premier\\_ministre\\_-\\_comite\\_interministeriel\\_de\\_prevention\\_de\\_la\\_delinquance\\_et\\_de\\_la\\_radicalisation\\_a\\_strasbourg\\_-\\_11.04.2019.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/04/discours_de_m_edouard_philippe_premier_ministre_-_comite_interministeriel_de_prevention_de_la_delinquance_et_de_la_radicalisation_a_strasbourg_-_11.04.2019.pdf)

<sup>295</sup> *Ibid.*

<sup>296</sup> *Ibid.*

<sup>297</sup> <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr>. Il est à noter que l'Unité de Coordination de la lutte AntiTerroriste (UCLAT) est en charge de contribuer à la mobilisation contre le terrorisme via les réseaux sociaux par « un contre discours djihadiste », voir site internet de la police nationale accessible à partir du lien suivant (consulté le 14 avril 2019) : <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Entites-rattachees-directement-a-DGPN/UCLAT>

cadre d'une campagne de contre-discours ciblant la radicalisation jihadiste, de même que de nombreux rapports parlementaires font également le lien entre radicalisation, jihadisme et salafisme<sup>298</sup>. Sans compter les thèses opposant les politologues français Gille Kepel et Olivier Roy focalisant le débat autour de la question de savoir si ce phénomène provient d'une « radicalisation de l'Islam »<sup>299</sup> ou d'une « islamisation de la radicalité »<sup>300</sup>. Plus récemment, le président de la République désignait le problème de l'« islamisme radical » comme étant au cœur du sujet, en établissant un lien direct entre le phénomène de la radicalisation et certaines dérives justifiées au nom de la religion susceptibles de conduire au terrorisme<sup>301</sup>.

79. A priori, c'est donc l'idéologie religieuse fondée sur une lecture dévoyée de l'Islam qui retient en priorité l'attention des États belge et français au titre de la lutte contre la radicalisation. Une attention particulière étant portée à la doctrine salafiste jihadiste même si ces deux termes méritent d'être mobilisés avec précaution.

80. A cet égard, certains travaux parlementaires s'attachent à préciser que si le terme jihad dans sa forme suffixée - jihadiste - est aujourd'hui couramment employé pour décrire le phénomène de radicalisation, son sens courant apparaît éloigné des conceptions originelles du *jihad*<sup>302</sup>. En effet, dans le langage courant, la notion de *jihad* renvoie depuis quelques années à la guerre sainte qui serait menée au nom de l'Islam<sup>303</sup> et se trouve parfois assimilée à tort au terrorisme<sup>304</sup>. En ce sens, le sénateur français, Jean-Pierre Sueur, fait observer en 2015 que le terme « jihadisme »<sup>305</sup> s'est imposé dans le langage courant devant les termes « islamique ou islamiste »<sup>306</sup> pour qualifier les phénomènes dits de radicalisation, et ce, même si son usage contemporain s'éloigne des conceptions traditionnelles et premières du jihad<sup>307</sup>. Le terme « jihad » (aussi orthographié « djihad ») revêt un sens polysémique qui est amené à varier selon les

---

<sup>298</sup> Sénat (français), rapport n°388 fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, avril 2015 ; Assemblée nationale, rapport n°2828 fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, juin 2015 ; Sénat, rapport d'information n°633 sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe, juin 2017 ; Sénat (français), rapport n°639 fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, juillet 2018

<sup>299</sup> Thèse soutenue par Gilles Kepel

<sup>300</sup> Thèse soutenue par Olivier Roy

<sup>301</sup> Discours du président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes, 2 octobre 2020, accessible à partir du lien suivant (consulté le 7 avril 2021) : <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-16114-fr.pdf>

<sup>302</sup> Sénat (français), rapport n°388 fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, *Op. cit.*, p. 25.

<sup>303</sup> *Ibid.*

<sup>304</sup> Voir Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, « La France face au terrorisme », la documentation française, 21 juin 2006, p. 16.

<sup>305</sup> Rapport du Sénat (français) n°388, *Op.cit.*, p.18.

<sup>306</sup> *Ibid.*

<sup>307</sup> Pour de plus amples développements sur le concept polysémique de jihad voir G. KEPEL, « Jihad », *Pouvoirs*, vol. 104, n°.1, 2003, pp.135-142.

courants et le corpus normatif étudié<sup>308</sup>. Eu égard à la prégnance de cette notion dans le cadre des débats sur la lutte contre la radicalisation, l'on s'autorisera quelques brèves explications sur sa signification. Au sens étymologique, le mot « jihad » dérive du verbe *djahada* qui signifie « faire un effort » en arabe. Si les interprétations divergent sur le sens qu'il convient de lui donner, nul ne conteste qu'il existe plusieurs formes de jihad : le « grand jihad » et le « petit jihad »<sup>309</sup>. Le grand jihad revêt une dimension spirituelle ou morale et consiste dans « l'effort que chaque musulman doit faire pour devenir un meilleur être humain et un meilleur croyant »<sup>310</sup>. Le petit jihad revêt quant à lui un sens guerrier et désigne « le combat armé, offensif dans de rares exceptions, mais dans la grande majorité des cas défensif »<sup>311</sup>. Le jihad entendu dans le sens de cette dernière acception est néanmoins encadré par une jurisprudence qui a évolué au cours du temps. Considéré à l'origine comme une obligation collective imposant à une population désignée de prendre les armes pour défendre le territoire qui est attaqué, il doit être déclaré par un souverain légitime. Le sens du mot « jihad » a néanmoins été amené à évoluer sous l'influence de certains théoriciens pour qui, « la déclaration du djihad par un seul savant religieux suffit pour déclarer le combat »<sup>312</sup>. Le « jihad » devient par ailleurs une obligation individuelle ce qui implique que « si un territoire musulman est attaqué, chaque musulman au monde a le devoir de mener le djihad pour défendre ou libérer cette terre d'islam »<sup>313</sup>. Pour Abdelasiem El Difraoui, « Sans cette évolution du concept, le pseudo État islamique d'aujourd'hui n'aurait aucune justification pour appeler des jeunes djihadistes du monde entier à combattre en Syrie et en Irak »<sup>314</sup>.

## 2. *Le caractère extrême de l'idéologie*

81. Au-delà de la question de la nature de l'idéologie ciblée au titre de la lutte contre la radicalisation, il nous semble important de revenir sur le caractère extrême qui s'y rattache. Il est fréquent de définir la radicalisation par référence à l'adhésion à une idéologie extrémiste<sup>315</sup> ou à des opinions extrêmes<sup>316</sup>. Ce qui nous renvoie à la question

---

<sup>308</sup> Voy. Compte rendu de la 45<sup>e</sup> séance du séminaire en sciences sociales sur le thème « Djihad : une définition scientifique est-elle possible ? », SciencesPo Centre de recherches internationales, 29 novembre 2018.

<sup>309</sup> Voy. A. EL DIFRAOUI, *Le djihadisme. Que sais-je ?*, Presses universitaires de France, Paris, 2016, pp. 11 et s.

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> *Ibid.*

<sup>312</sup> *Ibid.*

<sup>313</sup> *Ibid.*

<sup>314</sup> *Ibid.*

<sup>315</sup> Voir la définition du sociologue Farhad Khosrokhavar reprise par la plupart des institutions françaises; la stratégie du Royaume-Uni visant à lutter contre l'extrémisme de 2015 (UK Counter-extremism strategy) se donne comme objectif de combattre vigoureusement l'idéologie extrémiste. Voir également les stratégies de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes de 2005, 2008 et 2014.

<sup>316</sup> Dans le Plan d'Action Radicalisme belge (Plan R), le radicalisme est défini comme « la volonté d'accepter la conséquence la plus extrême d'une opinion et d'y donner suite par des actes ». La définition adoptée dans le plan d'action danois de prévention et de lutte contre l'extrémisme et la radicalisation de 2016 décrit la radicalisation comme un processus plus ou moins long par lequel une personne souscrit à des opinions extrémistes ou légitime son action sur la base d'idéologies extrémistes. Dans son rapport sur le volet radicalisme, la commission d'enquête parlementaire belge définit la radicalisation comme un processus à travers lequel un ou plusieurs individus adhère(nt) à un système de valeurs et de croyances qualifiées d'extrême, avec l'objectif de produire les

de savoir par référence à quel(s) critère(s) une idéologie doit-elle être qualifiée d'extrême<sup>317</sup>. Cette question fait écho au caractère relatif du concept de radicalisation souligné par plusieurs auteurs considérant que le terme radical ne peut se comprendre à lui seul et dépend de ce qui peut être considéré comme modéré dans un contexte social donné et à une période donnée<sup>318</sup>. Pour reprendre l'exemple donné par Xavier Crettiez, « si l'islamisme d'obédience salafiste est considéré en France comme radical, c'est bien la pensée laïque et républicaine qui peut faire l'objet, en Arabie saoudite ou en Iran, d'un tel qualificatif ! »<sup>319</sup>. Il convient de noter que la première stratégie de lutte contre la radicalisation du Conseil de 2005 appelle explicitement au renforcement des voix modérées par un soutien aux organisations musulmanes et aux communautés religieuses rejetant une lecture dévoyée de l'Islam promue « par Al Qaida et les autres »<sup>320</sup>. Dans le contexte des initiatives promues à l'extérieur de l'Union, il semble ainsi émerger une distinction implicite dans le discours du Conseil entre les islamistes « modérés » et « radicaux ».

82. Les définitions du mot radicalisation ne précisent pas ce qu'il faut entendre par idéologie extrémiste. Plusieurs éléments nous incitent cependant à comprendre ce critère par référence aux valeurs sur lesquelles repose une société donnée. En ce sens, le Parlement européen dans une résolution précitée de 2015 entend par radicalisation « le phénomène par lequel des personnes adhèrent à des idées, des points de vues et des opinions basés sur l'intolérance (...) »<sup>321</sup>. La stratégie britannique de lutte contre l'extrémisme est sur ce point limpide. Si le texte recourt plutôt au concept d'extrémisme, la radicalisation y est toutefois définie par référence à trois principaux éléments, notamment par le fait d'être exposé à une idéologie extrémiste sous l'influence d'une personne<sup>322</sup>. La notion d'extrémisme est alors décrite comme « une opposition passive ou active à nos valeurs fondamentales, incluant la démocratie, l'état de droit, la liberté individuelle, le respect mutuel et la tolérance des différentes croyances et religions »<sup>323</sup>. Ainsi compris, le combat idéologique se justifierait parce qu'il vise à défendre les idéaux sur lesquels est fondée la société contre des idéologies extrémistes qui seraient susceptibles d'y porter atteinte. Ceci expliquerait en France les nombreuses références aux valeurs de la République ainsi qu'à la laïcité dans le cadre de la prévention de la radicalisation<sup>324</sup>. A cet égard, l'on mentionnera les propositions formulées récemment par plusieurs

---

changements politiques, sociaux ou religieux en accord avec ledit système de valeurs et les objectifs qui en découlent.

<sup>317</sup> Voy. sur ce point G. BRONNER, *La pensée extrême. Comment des hommes ordinaires deviennent des fanatiques*, Paris, Denoël, 2009.

<sup>318</sup> M. SEDGWICK, « The concept of radicalization as a source of confusion », *Terrorism and Political Violence*, 2010, p.20.

<sup>319</sup> X. CRETTEZ, « Penser la radicalisation. Une sociologie processuelle des variables de l'engagement violent », *Revue française de science politique*, Vol. 66, 2016, p. 712.

<sup>320</sup> Conseil de l'UE, Stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14781/1/05, 24 novembre 2005, *Op.cit.*, para 10-11.

<sup>321</sup> Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, *Op. cit.*, point B.

<sup>322</sup> Counter-Extremism Strategy of the United-Kingdom, 2015, p. 21.

<sup>323</sup> *Ibid.* p.9

<sup>324</sup> Voir O. BUI-XUAN, *Op. cit.*, pp. 28-31.

sénateurs français de sanctionner plus durement les atteintes aux valeurs républicaines dans le cadre de la lutte contre la radicalisation<sup>325</sup>. Cette approche a été confirmée récemment par le président de la République, Emmanuel Macron. Dans une allocution du 2 octobre 2020 entourant le projet de loi sur « la lutte contre les séparatismes », ce dernier plaçait le problème de l'« islamisme radical » au centre du débat en le caractérisant en ces termes : « une volonté revendiquée, affichée, une organisation méthodique pour contrevenir aux lois de la République et créer un ordre parallèle, ériger d'autres valeurs, développer une autre organisation de la société, séparatiste dans un premier temps, mais dont le but final est de prendre le contrôle, complet de celui-ci »<sup>326</sup>. C'est bien le danger représenté par le développement d'une idéologie religieuse porteuse de valeurs incompatibles avec les lois républicaines (en France) qui est visé ici. Au sein de l'Union européenne, plusieurs documents renvoient à l'ambition de développer un contre-discours défendant, voire valorisant les valeurs européennes<sup>327</sup>. Aux yeux de plusieurs auteurs, le concept de radicalisation, parce qu'il renvoie à une forme de pensée déviante, peut cependant s'apparenter à un outil étatique de stigmatisation de toute « vision non conventionnelle »<sup>328</sup>.

83. Signalons que si la dimension idéologique de la radicalisation fait l'objet de mesures spécifiques cherchant à la contrer, l'ampleur de son rôle est parfois discutée. Peu de chercheurs s'accordent sur les facteurs de radicalisation, y compris le facteur idéologique, qui est pourtant l'un des éléments de définition de la notion de radicalisation. Rik Coolsaet, professeur en sciences politiques, mais aussi Marc Sageman, psychiatre et ex-agent de la CIA, expliquent par exemple que « La radicalisation est en effet avant tout un processus de socialisation dans lequel la dynamique de groupe (amis, famille) est bien plus importante que l'idéologie »<sup>329</sup>.

84. C'est aussi le rôle de l'idéologie religieuse qui est particulièrement controversé. Nonobstant la prégnance du religieux dans la rhétorique utilisée par les organisations terroristes, plusieurs rapports basés sur des données empiriques démontrent une connaissance très superficielle de la religion chez la plupart des individus qui décident de s'engager dans l'action violente<sup>330</sup>, celle-ci apparaissant plutôt comme un « vernis »<sup>331</sup>. Au même titre que les discours djihadistes parviennent à atteindre une

---

<sup>325</sup> N. DELATTRE et J. EUSTACHE-BRINIO, Rapport du Sénat n° 595 fait au nom de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, Tome I, enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2020, p. 114 et s.

<sup>326</sup> Discours du président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes, 2 octobre 2020, *Op.cit.*

<sup>327</sup> V. BOUHIER, *Op. cit.*, p. 160 ; Voir Communication de la Commission européenne, « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, COM(2016) 379 final, 14 juin 2016.

<sup>328</sup> X. CRETTEZ, *Op. cit.*, p. 712 ; Voir également P. NEUMANN, *Op. cit.*, p. 877.

<sup>329</sup> Voir R. COOLSAET, *Op. cit.*, p. 2. Voir également M. SAGEMAN, *Understanding Terror Networks*, Philadelphia, University of Philadelphia Press, 2004.

<sup>330</sup> Voir notamment R. COOLSAET, « Combattants en Syrie : au-delà de la radicalisation ? », *Journal de la Police* (belge), Numéro thématique : radicalisme, 2015.

<sup>331</sup> Terme employé par l'assistant spécialisé en matière de lutte contre la radicalisation du Tribunal de grande instance de Valence (France) au cours d'un entretien, 2018.

cible large, composée de personnes aux profils et trajectoires très variés<sup>332</sup>. Le sociologue Bartolomeo Conti rapporte que selon la plupart des études empiriques menées sur le sujet au cours de ces quinze dernières années, « il apparaît que la religion ne constitue qu'un des facteurs, et souvent pas le plus important, dans le processus amenant à la violence idéologique jihadiste »<sup>333</sup>. Ces observations font apparaître un phénomène qui dépasse la seule dimension religieuse<sup>334</sup>. En ce sens, un rapprochement peut être opéré avec la thèse soutenue par Olivier Roy qui défend l'idée suivant laquelle le fondamentalisme religieux ne suffit pas à expliquer cette forme de violence contemporaine, le jihadisme actuel est avant tout le fruit d'une révolte générationnelle<sup>335</sup>.

## **B. La dimension violente**

85. La deuxième composante de la notion de radicalisation concerne sa dimension violente ou comportementale, laquelle prête également à confusion. Le fait d'associer ces deux notions par l'emploi du terme « radicalisation violente » ne doit pas faire oublier qu'il existe des formes de radicalisation non nécessairement violentes. Le groupe d'experts européen sur la radicalisation violente avait insisté sur ce risque de confusion<sup>336</sup>. Le critère violent peut vouloir signifier que seule la radicalisation se manifestant par une forme d'action violente a vocation à être appréhendée au titre de la lutte contre la radicalisation. Dans cette hypothèse, se pose toutefois la question de savoir ce que recouvre la notion de violence.

### ***1. Le risque de passage à l'acte violent découlant de l'adhésion à une idéologie radicale***

86. Les définitions disponibles ne s'accordent pas toujours sur l'aboutissement violent du processus de radicalisation.

---

<sup>332</sup> Voir rapport de l'Assemblée nationale fait au nom de la commission d'enquête *sur la surveillance des filières et des individus djihadistes*, *Op. cit.*, p. 39 : « Des vecteurs multiples de radicalisation » : *le nouveau discours des djihadistes ne touche pas seulement des jeunes sans repères. Les islamistes radicaux ont affiné leur technique d'embrigadement (...) ils parviennent à toucher des jeunes d'origines très différentes dont nombreux appartiennent à la classe moyenne et ne sont pas d'origine arabo-musulmane*. Voir également « B. la diversité des profils des djihadistes et des individus radicalisés » : les chiffres recueillis dans le rapport indiquent par ailleurs que le terrorisme djihadiste touche une forte proportion de personnes converties.

<sup>333</sup> B. CONTI, « Une radicalisation religieuse ? Politique, religion et subjectivité dans les processus de radicalisation », in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI-XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, collection Colloques & Essais, 2018, pp. 43-59.

<sup>334</sup> Voir en ce sens propos de M. WIEVIORKA, « Terrorisme, radicalisation, islam : Michel Wiewiorka en conversation avec Marc Sageman », The Conversation France, 2017, accessible à partir du lien suivant (consulté le 15 avril 2019) : <https://theconversation.com/terrorisme-radicalisation-islam-michel-wiewiorka-en-conversation-avec-marc-sageman-86574>; H. BAZEX, M. BENEZECH, J-Y. MENSAT, « 'Le miroir de la haine' : la prise en charge pénitentiaire de la radicalisation : analyse clinique et criminologique de 112 personnes placées sous main de justice », *Elsevier*, vol. 175, Issue 3, 2017, p.282.

<sup>335</sup> O. ROY, *Le djihad et la mort*, Paris, Seuil, 2016, p.15.

<sup>336</sup> European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation, Report on « Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism », *Op. cit.*, p. 5.

87. Au sein des textes européens, le critère violent peut recouvrir, suivant les cas, un risque d'actes terroristes<sup>337</sup> ou un risque d'extrémisme violent<sup>338</sup> découlant directement de l'adhésion à une idéologie. Si la notion d'actes terroristes se définit par référence à l'article 3 de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>339</sup>, la notion de violence adossée à l'extrémisme n'est toutefois pas précisée. Le réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR) qui a vocation à soutenir l'échange de bonnes pratiques entre les acteurs de terrain investis dans la lutte contre la radicalisation à l'échelle des États membres de l'Union, indique se concentrer uniquement sur les formes d'action violente découlant d'une radicalisation préalable et non sur les crimes haineux, le vandalisme ou le hooliganisme<sup>340</sup>.
88. Au niveau fédéral belge, la définition issue du Plan d'Action Radicalisme (Plan R) semble davantage privilégier l'éventualité que la radicalisation conduise à la commission d'actes terroristes, tel que reflété par la formule « de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement prêt ou disposé à commettre des actes terroristes »<sup>341</sup>. Il est vrai que cette approche mérite d'être quelque peu nuancée lorsque l'on examine les stratégies adoptées à l'échelle sous-fédérale. Si la violence terroriste n'est pas toujours explicitement visée dans les définitions privilégiées à l'échelle communautaire, la préoccupation liée au risque terroriste n'en demeure pas moins palpable au vu du contexte dans lequel s'inscrivent lesdites stratégies.
89. Ces exemples confortent l'hypothèse que la lutte contre la radicalisation concerne au premier chef la radicalisation susceptible de conduire au terrorisme.
90. A titre de comparaison, dans plusieurs autres définitions adoptées en Europe, la violence n'est pas l'unique aboutissement possible de la radicalisation. Aux Pays-Bas, s'il est admis que l'acceptation la plus extrême d'une opinion puisse conduire une personne à y donner suite par des actes, ceux-ci n'englobent pas uniquement l'usage de la violence mais aussi des conduites blessantes à l'égard d'individus ou affectant leur liberté, ou encore des conduites manifestées par des groupes se détournant de la société<sup>342</sup>. La définition danoise ne fait pas nécessairement de lien entre la radicalisation et le risque de passage à l'acte terroriste tout en reconnaissant que ce type de processus peut aboutir

---

<sup>337</sup> COM (2005) 313 final, *Op. cit.*, p.2.

<sup>338</sup> Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, *Op. cit.*, point B.

<sup>339</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.* L 88/6, 31 mars 2017.

<sup>340</sup> Charter of principles governing the activities of the RAN Center of excellence, p. 2.

<sup>341</sup> Plan d'Action Radicalisme (Plan R), *Op. cit.*, p. 9 ; Loi organique des services de renseignements et de sécurité du 30 novembre 1998, *Op. cit.*, art. 3(15°).

<sup>342</sup> Voir The Netherlands comprehensive action programme to combat jihadism, 2014, p. 33.

à l'acceptation de la violence ou à d'autres actes illégaux comme moyen d'accomplir un but politique ou religieux<sup>343</sup>.

91. La question de savoir ce que recouvre la notion de violence présente un intérêt lorsque l'on cherche à analyser la radicalisation sous l'angle du rapport à la légalité. En France, si la notion de radicalisation violente n'est pas définie, certaines circulaires l'assimilent à une action illégale<sup>344</sup>. Ainsi compris, le critère violent pourrait sous-entendre l'usage de moyens illégaux. La stratégie fédérale belge de 2013 semble vouloir lui donner un sens similaire en définissant la radicalisation violente notamment sous l'angle des moyens adoptés, en l'occurrence « en utilisant ou en encourageant l'utilisation de moyens non démocratiques et violents »<sup>345</sup>. Dans cette hypothèse ce sont les moyens violents illégaux qui ont vocation à être appréhendés par le droit et non la radicalisation en tant que telle.
92. En dépit des difficultés à identifier précisément les types de comportements susceptibles d'être qualifiés de radicalisation violente, la majorité des définitions s'accorde pour désigner sous cette formule un simple risque de passage à l'acte violent. Ceci apparaît logique lorsque l'on sait qu'il n'y a pas nécessairement de lien de causalité entre le fait d'avoir des idées radicales et la volonté d'y donner suite par des actes violents.

## ***2. Une conception extensive de la notion de violence***

93. A partir d'une lecture croisée des définitions retenues au titre de la radicalisation violente, il est possible de remarquer que la notion de violence est plus englobante qu'elle n'y paraît et permet de recouvrir, notamment, des actes non matériellement violents quoi que manifestant une certaine adhésion à la violence. Plusieurs définitions désignent par exemple par radicalisation violente un processus amenant une personne à accepter le recours à la violence<sup>346</sup> ou à légitimer la violence<sup>347</sup>, voire à encourager l'utilisation de moyens violents<sup>348</sup>. C'est l'un des points de confusion qu'avait également relevé le Groupe d'experts européen sur la radicalisation violente dans le cadre de son rapport de 2008, expliquant que certains auteurs considèrent désormais la simple acceptation de certaines idées qui excusent ou justifient la violence comme un indicateur de radicalisation violente<sup>349</sup>. Cette conception très large a pour effet d'assombrir un peu plus la frontière entre la dimension idéologique et la dimension

---

<sup>343</sup> Voir The Danish approach to countering and preventing extremism and radicalisation, The Government of Denmark, Prevention of radicalisation and extremism, 2014, p.5.

<sup>344</sup> Circulaire du 13 octobre 2016, « Prévention de la radicalisation violente – coordination de la réponse judiciaire et rôle du magistrat référent 'terrorisme' », CRIM/2016-22/GI, p.1

<sup>345</sup> Stratégie fédérale belge de prévention de la radicalisation violente, *Op. cit.*, Introduction.

<sup>346</sup> Conclusion du Conseil sur le rôle joué par le secteur de la jeunesse dans une approche intégrée et transsectorielle de prévention de la radicalisation violente chez les jeunes et de lutte contre ce phénomène, *Op. cit.*, p. 2.

<sup>347</sup> Comité européen des régions, « Combattre la radicalisation et l'extrémisme violents : mécanismes de prévention au niveau local et régional », *Op. cit.*, para. 14.

<sup>348</sup> Stratégie fédérale belge de prévention de la radicalisation violente, *Op. cit.*, Introduction.

<sup>349</sup> European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation, Report on « Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism », *Op. cit.*, p. 5



violente de la radicalisation. Elle rend également malaisée la distinction entre la radicalisation violente et les actes liés au terrorisme.

94. Le fait que les définitions applicables à la radicalisation violente englobent des comportements de portée variable, allant du simple fait de légitimer l'action violente jusqu'à l'usage effectif de la violence nous incite à penser que le critère violent désigne aussi bien la violence physique que la violence du discours. A cet égard, l'idée que le discours constitue un acte en lui-même fût théorisée dès les années 1960 par le philosophe Austin dans sa célèbre théorie du « *Speech acts* »<sup>350</sup> reprise ensuite par Searle<sup>351</sup>. L'auteur y développe la capacité performative du discours, c'est-à-dire la faculté qu'a le discours de réaliser lui-même ce qu'il énonce. La théorie linguistique des actes de langage connaît un certain succès auprès des juristes. Comme le souligne Gérard Cornu, « depuis toujours, le droit admet que parler c'est agir »<sup>352</sup>. Il s'ensuit que « l'effet performatif du langage a de nombreuses applications en matière juridique ». L'avocat général Maduro s'était d'ailleurs appuyé sur cette théorie dans l'affaire *Feryn*<sup>353</sup> où était en cause la nature discriminante des propos tenus par un employeur à l'égard de la communauté musulmane au sens de la directive 2000/43 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Il avait alors considéré que l'auteur des propos en question « ne parle pas simplement de discrimination. Il discrimine. Il ne prononce pas simplement des mots, il met en œuvre un 'acte de parole' »<sup>354</sup>, marquant ainsi les conséquences préjudiciables que peuvent avoir les mots au même titre que les actes<sup>355</sup>. Un constat similaire pourrait être établi s'agissant de la catégorie juridique des discours de haine. Pour revenir aux comportements plus directement en lien avec le terrorisme, l'on peut relever la présence en droit positif de plusieurs incriminations terroristes sanctionnant des actes expressifs de soutien à l'idéologie terroriste, à l'instar de l'apologie, la provocation, l'incitation (directe et indirecte) au terrorisme, par crainte que ceux-ci n'incitent à la commission d'un acte terroriste. Certaines expressions, interprétées comme étant le reflet d'une adhésion à l'idéologie terroriste, légitimant ou prônant le recours à la violence, sont ainsi saisies par le droit en raison du risque qu'elles réalisent l'acte qu'elles énoncent. Des développements substantiels y seront consacrés dans le chapitre III de la thèse<sup>356</sup>.

---

<sup>350</sup> J.-L. AUSTIN, *How to Do Things with Words*, Oxford University press, 1962. Pour une traduction française voy. J.-L. AUSTIN, *Quand dire, c'est faire*. Traduction et introduction de Gilles Lane, Seuil, Paris, 1970.

<sup>351</sup> J.-R. SEARLE, *Speech acts. An essay in the philosophy of language*, Cambridge University press, 1969.

<sup>352</sup> G. CORNU, *Linguistique juridique*, Montchrestien, Paris, 3<sup>ème</sup> ed., 2005, p. 38.

<sup>353</sup> Conclusions de l'avocat général M. Poiares Maduro présentées le 12 mars 2008, aff. C-54/07, *Feryn*, EU :C :2008 :155, para. 16.

<sup>354</sup> *Ibid.*, para. 16.

<sup>355</sup> En l'espèce, la Cour de justice a reconnu que les propos litigieux étaient constitutifs d'une discrimination directe à l'embauche au sens du droit de l'Union. Voy. CJUE, arrêt *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, 10 juillet 2008, C-54/07, EU :C :2008:397.

<sup>356</sup> Voy. *Infra* Chapitre III, Section I relative à l'harmonisation des législations pénales.

95. Pour l'objet de ce travail, on définira par radicalisation un processus caractérisé par l'adhésion à une idéologie extrémiste susceptible de conduire à la violence terroriste. La radicalisation religieuse liée à l'Islam radical sur laquelle l'attention se fixe dans les trois ordres juridiques sélectionnés nous conduit à faire usage de la notion de radicalisation en lien avec l'idéologie religieuse plus particulièrement. Pour autant, nous n'excluons pas d'établir des parallèles avec d'autres formes de radicalisation motivées par d'autres contenus idéologiques tel que l'extrémisme de droite ou de gauche. Si les développements qui précèdent montrent que la préoccupation de l'Union européenne et de ses États membres se concentre sur la radicalisation violente, et plus spécifiquement sur l'acte terroriste auquel celle-ci est susceptible d'aboutir, la ligne de démarcation entre le critère d'adhésion à l'idéologie terroriste et le critère violent est perméable. L'hypothèse que la lutte ne se désintéresse pas de la radicalisation idéologique est confortée par l'étude des moyens mobilisés pour appréhender ce phénomène<sup>357</sup>. Ainsi que nous le verrons, les moyens consacrés à la lutte contre ce phénomène protéiforme ne se préoccupent pas uniquement de la phase de basculement imminent dans l'action terroriste mais aussi de la phase d'exposition à l'idéologie terroriste par anticipation de l'acte violent susceptible d'en découler. Enfin, même si cette notion est appréhendée avec précaution au sein des textes juridiques, il convient de ne pas négliger les confusions dont celle-ci est porteuse, ce que nous nous attacherons à faire ressortir tout au long de ce travail.

### **C. L'intérêt de distinguer entre la radicalisation violente et la radicalisation idéologique malgré la porosité de la distinction : le seuil de répression de la radicalisation**

96. Si la notion de radicalisation et la question de sa définition suscitent tant de discussions c'est qu'elle présente des enjeux importants, y compris au plan juridique. Bien que la frontière entre la radicalisation idéologique et la radicalisation violente soit poreuse, il est acté dans les textes officiels que seule la radicalisation aboutissant effectivement à un comportement illégal ou violent est en soi punissable.

97. Conformément à la règle suivant laquelle les phénomènes psychiques de la pensée échappent au droit pénal<sup>358</sup>, la radicalisation idéologique, au sens d'adhérer à des idées radicales/extrêmes, n'est pas en soit répréhensible. Il convient toutefois de marquer une distinction entre les pensées/opinions radicales, qui quoique moralement condamnables ne sont pas réprimées par le droit, et l'expression d'une opinion. Ainsi que nous le verrons, le droit n'est pas indifférent à la portée que peuvent avoir les paroles, en particulier lorsque celles-ci ont pour effet d'inciter ou de légitimer le terrorisme<sup>359</sup>. Il

---

<sup>357</sup> Voy. *infra* Chapitre III.

<sup>358</sup> Voy. *infra* Chapitre III, réflexion sur le développement des incriminations préventives.

<sup>359</sup> *Ibid.*

nous faut toutefois reconnaître que la frontière entre les opinions qui relèvent de la liberté d'expression et celles qui relèvent des actes répréhensibles n'est pas toujours très claire.

98. A titre d'exemple, l'expression d'une opinion radicale est en principe exclue du champ de la législation antiterroriste européenne si l'on s'en tient à l'une des précisions apportées par la décision-cadre 2008/919/JAI modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme<sup>360</sup> suivant laquelle :

« L'expression d'opinions radicales, polémiques ou controversées dans le cadre d'un débat public sur des questions politiques sensibles, y compris le terrorisme, ne relève pas du champ d'application de la présente décision-cadre ni, en particulier, de la définition de la provocation publique à commettre des infractions terroristes »<sup>361</sup>. Cette précision exclut ainsi explicitement les expressions susvisées de la qualification d'infraction terroriste.

99. Si cette formule est toujours présente dans la directive européenne du 15 mars 2017<sup>362</sup> qui la remplace, il est intéressant de constater que le champ de cette clause d'exclusion est légèrement restreint puisque le terrorisme ne figure plus parmi les questions de politiques sensibles au titre desquelles des opinions radicales peuvent s'exprimer :

« L'expression d'opinions radicales, polémiques ou controversées dans le cadre d'un débat public sur des questions politiques sensibles, y compris le terrorisme, ne relève pas du champ d'application de la présente directive ni, en particulier, de la définition de la provocation publique à commettre des infractions terroristes »<sup>363</sup>.

100. Faut-il y voir une réduction du champ de la liberté d'expression ? <sup>364</sup> Cette amputation semble être le reflet de l'extension des comportements réprimés au titre de la provocation publique au terrorisme. En 2017, le législateur européen précise explicitement que cette infraction recouvre entre autres des actes expressifs tels que la glorification et l'apologie du terrorisme<sup>365</sup>.

---

<sup>360</sup> Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.U.E.*, L 330/21, 9 décembre 2008.

<sup>361</sup> *Ibid.* Préambule, para 14

<sup>362</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L88/12, 31 mars 2017.

<sup>363</sup> *Ibid.* Préambule, para 40. Concernant les limites à la liberté d'expression, voir également décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, *J.O.U.E.*, L 328, 2008.

<sup>364</sup> Pour des développements approfondis sur cette question voy. *Infra* partie de thèse relative à la liberté d'expression.

<sup>365</sup> Voy. considérant 10 de la Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.* L 88, 31 mars 2017.

Le principe suivant lequel la radicalisation idéologique relève du champ de la liberté d'expression est également entériné au sein de l'ordre juridique des États belge et français.

101. Si le Plan d'Action radicalisme belge (Plan R) indique se concentrer « *sur toute forme de radicalisme, comme l'expression et la propagation d'un langage subversif, des idées fondamentalistes, des opinions racistes, anarchistes et extrémistes (formulées en public, ou l'incitation à le faire)* », il est précisé que « ***avoir des points de vue et des opinions radicales (pensées) n'est pas en soi passible d'une peine, contrairement à la mise en exécution des actes radicaux, pouvant se terminer en une action illégale ou violente (action)***»<sup>366</sup>.
102. La circulaire ministérielle belge relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente<sup>367</sup> souscrit également à cette logique en précisant que « *L'adjectif 'violent' est dans ce cas utilisé pour établir une distinction claire entre d'une part les idées non punissables et leur expression et, d'autre part, les infractions ou actes qui représentent un danger pour la sécurité publique commis pour réaliser ces idées ou l'intention de commettre ces infractions ou actes* »<sup>368</sup>.
103. Dans le même ordre d'idées, la circulaire du Ministère français de la justice du 13 octobre 2016 relative à la « Prévention de la radicalisation violente »<sup>369</sup>, précise que : « *Être extrémiste ou radical n'étant pas en soi une infraction pénale, l'institution judiciaire a vocation à répondre à l'extrémisme lorsque celui-ci emploie la violence et les méthodes du terrorisme. La problématique appréhendée n'est donc pas celle de la radicalisation dans son acception la plus large, mais celle de la radicalisation violente, soit l'association d'une idéologie extrémiste à la commission d'une infraction pénale* »<sup>370</sup>.
104. Il en résulte qu'il y'a, *a priori*, un intérêt à distinguer entre la radicalisation au sens large et la radicalisation violente, lorsque l'on sait que seule cette dernière dimension est susceptible d'être réprimée. Certaines infractions terroristes, insérées récemment dans la législation de plusieurs États, en partie sous l'influence du droit européen, démontrent toutefois une volonté d'intervenir au stade de la formation idéologique du processus<sup>371</sup>.

---

<sup>366</sup> Plan d'Action Radicalisme (Plan R), *Op. cit.*, p. 9.

<sup>367</sup> Voir Circulaire ministérielle GPI 78 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police, 17 février 2014, Article M1. Définitions, disponible à partir du lien suivant : [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a1.pl?sql=\(text%20contains%20\(%27%27\)\)&language=fr&rech=1&tri=dd%20AS%20RANK&value=&table\\_name=loi&F=&cn=2014013104&caller=image\\_a1&fromtab=loi&la=F](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?sql=(text%20contains%20(%27%27))&language=fr&rech=1&tri=dd%20AS%20RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=2014013104&caller=image_a1&fromtab=loi&la=F) (consulté le 28 février 2018).

<sup>368</sup> *Ibid.*

<sup>369</sup> Circulaire du 13 octobre 2016, « Prévention de la radicalisation violente – coordination de la réponse judiciaire et rôle du magistrat référent 'terrorisme' », *Op. cit.*, p.1.

<sup>370</sup> *Ibid.*

<sup>371</sup> Voy. *Infra* Chapitre III.

105. Au regard des ambiguïtés soulevées par les définitions examinées précédemment, il est possible de s'interroger sur la difficulté pratique de distinguer entre la radicalisation idéologique et la radicalisation violente, appréhendées de plus en plus comme un *continuum*<sup>372</sup> et ce, malgré un lien de causalité incertain entre ces deux notions. Le risque de confusion entre radicalisation violente et terrorisme n'en est pas moins important.

## **D. Le risque de confusion entre radicalisation violente et terrorisme**

106. Étant donné que la lutte contre la radicalisation s'inscrit dans l'objectif de prévenir le terrorisme en amont, il importe de revenir sur les éléments qui distinguent ces deux notions. Une fois ces clarifications posées, l'on s'attachera à souligner les ambiguïtés décelées dans le discours produit par les acteurs juridiques. L'analyse sera avant tout guidée par des considérations juridiques même si des références empruntées à d'autres disciplines pourront venir nourrir notre réflexion. Parmi les distinctions sur lesquelles il nous semble important d'insister, l'on s'attachera à souligner que la radicalisation n'est pas une infraction (1) et ne conduit pas toujours ni particulièrement au terrorisme (2).

### ***1. La radicalisation n'est pas une infraction***

107. Distinguer (juridiquement) la radicalisation du terrorisme suppose de définir au préalable le terrorisme, notion qui, comme celle de radicalisation, soulève de nombreux débats. François Dubuisson rappelle que la question de la définition du terrorisme « fait l'objet, depuis des décennies, d'âpres discussions entre les États, qui n'ont toujours pas abouti à un consensus définitif »<sup>373</sup>. Ces difficultés tiennent en particulier à la dimension politique de cette notion et renvoient à des désaccords persistants entre États pour parvenir à définir des critères précis permettant de distinguer le terrorisme d'autres

---

<sup>372</sup> Voir rapport d'information du Sénat (français) n°483, « les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation », fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 29 mars 2017. « II. *Les ambiguïtés du concept sont néanmoins progressivement levées, pour passer à l'action* ». A partir du besoin identifié d'éclaircir le concept de radicalisation et de cerner la menace à laquelle faire face, les rapporteurs ont notamment souhaité clarifier les liens entre « radicalisation » et « radicalisation violente ». Tout en reconnaissant la différence entre la « radicalisation cognitive », qui se traduit en deçà des actes, par des modes de pensée, de perception et de relation au monde, et la « radicalisation comportementale », (entendue au sens de « radicalisation violente ») c'est-à-dire celle qui produit des effets physiques repérables, et en particulier des actes violents, les rapporteurs admettent que l'approche qui prévaut dans l'action des pouvoirs publics consiste à se préoccuper de la radicalisation au sens large, y compris dans sa forme « cognitive », au motif que « la corrélation entre ces deux niveaux de radicalisation est trop forte pour que l'on puisse ne s'intéresser qu'à l'une ou l'autre ». Par ailleurs, force est de constater que à défaut de parvenir à une définition claire de la radicalisation, ce phénomène est néanmoins appréhendé dans la pratique sur la base de la méthode du faisceau d'indices. En témoignent les indicateurs de basculement établis dans les guides et livrets à destination du public et des acteurs de prise en charge et qui doivent s'interpréter comme des signaux d'alarme (Voir tableau de synthèse des indicateurs de basculement du Guide interministériel de prévention de la radicalisation, Mars 2016, disponible à partir du lien suivant (consulté le 15 mars 2021) : ).

<sup>373</sup> F. DUBUISSON, « La définition du 'terrorisme' : débats, enjeux et fonctions dans le discours juridique », *Confluences Méditerranée* 2017/3, N°102, pp. 29-45.

modes d'action légitimes. Dans une certaine mesure, la notion de terrorisme est relative et dépend de ce que les États s'accordent à désigner sous cette qualification. La célèbre formule : *"one Man's Terrorist is Another Man's Freedom Fighter"*<sup>374</sup> illustre cette idée. Une autre difficulté tient au fait que malgré les efforts définitionnels entrepris au niveau international et régional aux fins de faciliter la coopération internationale en matière de terrorisme, les critères constitutifs de la notion de terrorisme demeurent flous, ce qui rend difficile d'en apprécier les contours et laisse une certaine marge de manœuvre aux États pour incriminer des comportements au-delà des exigences européennes et internationales<sup>375</sup>. Notons également que le terrorisme est un objet d'étude particulièrement complexe à analyser au plan scientifique. Eu égard à l'attention portée à ce phénomène dans le débat public, il est parfois difficile de distinguer entre les experts auto-proclamés intervenant sur ce sujet et les universitaires et professionnels légitimes à produire des connaissances sur la question du terrorisme. C'est ce que souligne la sociologue Lisa Stampnitzky dans le cadre de ses travaux empiriques. Elle y interroge la manière dont les experts américains ont contribué à forger la notion de terrorisme comme cadre dominant de compréhension de la violence politique et l'influence que cela a sur le discours politique contemporain<sup>376</sup>.

108. Pour revenir à des considérations juridiques, mérite d'être soulignée une distinction qui a son importance sur ce sujet. Alors que la notion de radicalisation n'est pas incriminée en tant que telle, le terrorisme renvoie à des comportements infractionnels qui font l'objet d'une définition commune à l'échelle de l'ensemble des États-membres de l'UE<sup>377</sup>. En droit de l'Union, l'infraction terroriste requiert trois éléments constitutifs. Est classiquement exigé un élément matériel qui consiste dans la réalisation d'un ensemble d'actes énumérés que l'Union impose aux États de punir en tant qu'infractions terroristes (ex. atteintes à l'intégrité physique d'une personne, enlèvement ou prise d'otage, etc.)<sup>378</sup>. D'autres comportements périphériques au terrorisme, sur lesquels nous reviendrons plus en détail par la suite, font également partie des comportements combattus sur des bases communes à l'échelle de l'Union. Leur incrimination s'inscrit dans une volonté d'appréhender les risques de passage à l'acte avant qu'un acte terroriste ne soit commis. S'agissant de l'incrimination d'acte terroriste (au sens étroit), la constitution de cette infraction requiert par ailleurs un

---

<sup>374</sup> B. GANOR, « Defining Terrorism - Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter? », International Institute for Counter-Terrorism, 2017, accessible à partir du lien suivant (consulté le 15 avril 2019) : <http://www.ict.org.il/Article.aspx?ID=1123#gsc.tab=0>; Voir également A. SCHMID, « Terrorism - The Definitional Problem », Case Western Reserve Journal of International Law, Volume 26/Issue 2, 2004, pp. 375-419.

<sup>375</sup> Pour une réflexion critique sur la définition retenue dans les travaux d'harmonisation des législations pénales au niveau de l'Union voy. A. WEYEMBERGH, « L'impact du 11 septembre sur l'équilibre sécurité/liberté dans l'espace pénal européen », in E. BRIBOSIA et A. WEYEMBERGH (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, collection Droit et Justice, 2002, pp. 153-195.

<sup>376</sup> L. STAMPNITZKY, *Disciplining Terror. How Experts Invented "Terrorism"*, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014.

<sup>377</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.* L 88/6, 31 mars 2017.

<sup>378</sup> Voy. art. 3, §1 de la directive précitée.

élément contextuel de nature à démontrer que le fait en cause puisse « de par sa nature ou son contexte porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale »<sup>379</sup>. Pour être constituée, cette infraction exige enfin un élément moral ou dol spécial tendant à ce que soit démontrée la volonté de l'auteur « d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale »<sup>380</sup>. Le terrorisme se distingue ainsi d'autres formes d'action violente à travers l'intention spécifique qui le caractérise. La radicalisation met l'accent sur l'individu et son processus d'engagement dans l'action violente. Juridiquement parlant, la radicalisation n'est pas une infraction alors que le terrorisme en est une. C'est un point sur lequel la Cour constitutionnelle belge a eu l'occasion de revenir lorsqu'elle fut amenée à interpréter l'expression « processus de radicalisation » telle que prévue par la loi organique des services de renseignement sous l'angle des exigences relatives au principe de légalité matérielle<sup>381</sup>. Reprenant à son compte l'un des arguments avancés par le Conseil des ministres, la Cour avait insisté sur le fait que le législateur n'a « formulé aucune incrimination accompagnant la définition légale du 'processus de radicalisation' » de sorte que celle-ci doit s'apprécier dans un contexte propre aux finalités du renseignement et non pas dans un cadre judiciaire<sup>382</sup>. Autrement dit, il est question d'apprécier la notion de « processus de radicalisation » en tant que critère de mise en œuvre de méthodes exceptionnelles de collecte de données de renseignement et non en tant qu'infraction pénale. Il n'empêche que dans le cadre de la définition légale du « processus de radicalisation » le législateur a entendu établir un lien étroit avec la notion de « terrorisme » en interprétant cette expression comme « une phase précédant la perpétration d'actes terroristes »<sup>383</sup>. Si le Conseil des ministres réfute tout risque d'intervention des services de renseignement et de sécurité sur le terrain judiciaire, il admet qu'« existe bien un certain lien entre le délit d'incitation publique à commettre une infraction terroriste et la notion de 'processus de radicalisation', dans la mesure où, dans les deux cas, on vise un processus de manipulation qui fait naître le danger que des actes terroristes soient commis »<sup>384</sup>. Au vu des éléments qui précèdent, l'on mesure combien il est délicat de saisir ce qui relève précisément de la phase de radicalisation et de ce qui mérite d'être appréhendé sous l'angle du terrorisme – d'autant que la définition des comportements périphériques au terrorisme est, nous le verrons, de plus en plus élastique.

109. Quoi que la radicalisation ne se confonde pas nécessairement avec le terrorisme, les confusions entre ces deux notions ne sont pas rares dans le discours juridique. A titre

---

<sup>379</sup> *Ibid.* art. 3, §1.

<sup>380</sup> *Ibid.* art. 3, §2.

<sup>381</sup> C.C, 22 septembre 2011, n°145/2011, *Op.cit.*, point B.93.

<sup>382</sup> *Ibid.*, point B.96.1.

<sup>383</sup> *Ibid.*, point B.96.3.

<sup>384</sup> *Ibid.*, point A.35.5.

d'exemple éloquent, le législateur belge a de nouveau modifié la loi organique des services de renseignement et de sécurité en introduisant cette fois la notion de « processus de radicalisation » comme élément des définitions des concepts de terrorisme et d'extrémisme<sup>385</sup>. Le Conseil d'État avait alors précisé « que le 'processus de radicalisation' est le processus par lequel un individu passe du partage d'idées extrémistes au terrorisme. [...] Le processus de radicalisation ne s'identifie dès lors ni à l'extrémisme, qui peut être son point de départ, ni au terrorisme qui en est l'aboutissement possible »<sup>386</sup>. Il avait par conséquent suggéré de l'introduire « comme notion autonome et non pas comme précision donnée aux notions de 'terrorisme' et 'd'extrémisme'<sup>387</sup>. La Chambre des représentants en décida pourtant autrement en considérant « qu'il n'y a pas lieu d'introduire la notion de processus de radicalisation comme notion autonome dans l'article 8 de la loi, car il s'agit d'une menace qui est soit liée à l'extrémisme, soit liée au terrorisme »<sup>388</sup>.

## ***2. La radicalisation ne conduit pas toujours, ni particulièrement au terrorisme***

110. Toujours est-il que la fluidité des frontières entre ces deux phénomènes, à savoir le terrorisme et la radicalisation, conduit régulièrement à les associer dans les textes et à les appréhender comme un *continuum*<sup>389</sup>.

111. Les recherches menées sur cette problématique soulignent que le processus de radicalisation est un processus particulièrement complexe qui ne connaît pas de développement uniforme. Il existe différents chemins vers la radicalisation au cours desquels la radicalisation peut aussi bien augmenter que diminuer ou même disparaître<sup>390</sup>. Certains instruments consacrés à la lutte contre la radicalisation prennent d'ailleurs soin de mentionner que si la radicalisation est susceptible de conduire au

---

<sup>385</sup> Loi du 30 mars 2017 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal, *M.B.*, 28 avril 2017, art. 8.b) et c).

<sup>386</sup> Avis n°59 .509/4 de la section de la législation du Conseil d'État donné le 27 juin 2016. *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 2043/1, p. 136.

<sup>387</sup> *Ibid.*

<sup>388</sup> *Doc.*, Ch., 2015-2016, n°2043/1, p. 31.

<sup>389</sup> Voir également Groupe de recherche Governance of Security, *Polarisation en radicalisation : une approche préventive intégrale*, Enquête à la demande de la Direction Générale Sécurité et Prévention du SPF Affaires intérieures, Université de Gand, 2009. En même temps, certains moyens dédiés à la lutte contre le terrorisme (intensification de l'échange d'information, extension des comportements répréhensibles) sont étendus à la lutte contre la radicalisation. Voir par exemple SG-CIPDR, *Prévention de la radicalisation, Kit de formation (3<sup>e</sup> édition)*, janvier 2017, p.73. « Cadre juridique relatif à la lutte contre la radicalisation ». Voir également Programme fédéral belge contre la radicalisation violente, Annexe I. « 2.1. Renforcement de la coordination des différents services de sécurité ». « 2.5. Renforcement du droit pénal matériel », disponible dans le répertoire du Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation et accessible à partir du lien suivant : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-and-member-states/repository](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-and-member-states/repository)

<sup>390</sup> Groupe de recherche Governance of Security, « Polarisation en radicalisation : une approche préventive intégrale », *Op. cit.*, p. 26.



terrorisme, elle n’y conduit pas nécessairement<sup>391</sup>. Réciproquement, plusieurs auteurs s’accordent à dire que la radicalisation ne constituant pas un processus linéaire, il en résulte que tous les radicaux ne deviendront pas des terroristes<sup>392</sup>. Il est à noter que si l’idée suivant laquelle la radicalisation ne conduit pas nécessairement au terrorisme est communément admise, la réciproque consistant à établir que tout terroriste n’est pas nécessairement radicalisé au préalable<sup>393</sup> semble davantage prêter à discussion. Certains textes consacrés à la lutte contre la radicalisation prennent plutôt pour acquis que la radicalisation précède nécessairement le passage à l’acte terroriste, laissant subsister un doute sur le point de savoir si tout terroriste est nécessairement « radicalisé ». D’autres considèrent que s’il a pu être démontré *a posteriori* que les auteurs terroristes sont loin d’être de véritables idéologues, l’influence des croyances et idéologies ne doit pas être sous-estimée dans l’engagement terroriste<sup>394</sup>. Ainsi, les développements qui précèdent semblent indiquer que la radicalisation ne serait pas une condition suffisante à la production d’un acte terroriste mais la question demeure de savoir si elle y est nécessaire.

112. **Conclusion de la Section II.** Au vu des éléments qui précèdent, c’est donc avec un objet incertain que doit composer la lutte contre la radicalisation. Le corpus de textes étudiés permet toutefois de faire ressortir certaines lignes forces dans le discours produit par les institutions européennes et les États membres. Il s’en dégage une volonté de cibler au premier chef la radicalisation de type violente, soit celle susceptible de conduire au terrorisme. Il nous faut en même temps reconnaître que le critère violent est susceptible de recouvrir des actes de portée variable, incluant l’expression d’idées en faveur de la violence ou la légitimation de celle-ci. En cela, la distinction entre radicalisation idéologique et radicalisation violente n’est pas complètement imperméable. Par ailleurs, les risques de confusion avec d’autres notions voisines ne sont pas à écarter comme le révèle l’association quasi systématique de la radicalisation au risque de passage à l’acte terroriste auquel celle-ci est susceptible de concourir. Au regard de la confusion qui règne dans le discours sur la radicalisation, il est important de souligner que le droit n’a pas vocation à sanctionner la radicalisation en tant que telle.

---

<sup>391</sup> Conclusion du Conseil sur le rôle joué par le secteur de la jeunesse dans une approche intégrée et transsectorielle de prévention de la radicalisation violente chez les jeunes et de lutte contre ce phénomène, *Op. cit.*, note de bas de page n°2, p. 2 : « Il convient de noter que la radicalisation ne débouche pas nécessairement sur l’extrémisme violent ou le terrorisme et que les formes d’expression radicales ne posent pas nécessairement un problème en soi ».

<sup>392</sup> T. VELDHUIS T, J. STAUN, « Islamist Radicalisation: A root Cause Model », The Hague: Netherland Institute of International Relations Clingendael, 2009, p. 6: “In other words, although every terrorist is a radical, not every radical is a terrorist”.

<sup>393</sup> Voir J. HORGAN, M. RAYLOR, and R. COOLSAET, (ed.), « Disengagement, De-radicalization and the Arc of Terrorism : Future Directions for Research », In *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge : European and American Experiences*, Farnham, Ashgate, 2011, p.174. Voir également R. BORUM, « radicalization into Violent Extremism II : A Review of Conceptual Models and Empirical Research », *Journal of Strategic Security* vol 4, no. 4, 2011, p. 38 : “Perspectives on radicalization and Involvement in Terrorism”.

<sup>394</sup> P. NEUMANN P., « The trouble with radicalization », *Op. cit.*, pp. 882-883.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

113. Pour conclure ce chapitre sur le discours des acteurs européens et nationaux sur la radicalisation, il n'est pas possible de dégager une définition autonome du concept de radicalisation à l'échelle de l'Union. Cela n'empêche pas que dans d'autres domaines l'Union puisse donner une interprétation autonome à certains concepts. Mais la différence est ici que l'Union ne dispose pas de compétence prévue par les traités pour lutter contre la radicalisation, du moins elle possède des compétences limitées pour intervenir sur les nombreuses questions qui s'y rattachent. Si les références au terme radicalisation sont présentes dans une quantité d'instruments européens de droit souple infusant des domaines divers, c'est avec prudence que les institutions de l'Union abordent cette notion. Il en ressort une volonté de ne pas enfermer le débat sur un type de radicalisation en particulier malgré une préoccupation tournée prioritairement vers la radicalisation de type islamiste. Si le terme radicalisation est appréhendé sur le registre sécuritaire, notamment en lien avec le secteur pénal, il reste largement absent des dispositions pénales au sens strict.
114. Quoique le discours sur la radicalisation ne soit pas tout à fait uniforme entre les différents ordres juridiques sélectionnés, ni même entre les acteurs relevant de chacun d'eux, des constantes se dessinent. Il en va notamment ainsi de la distinction tracée entre la radicalisation idéologique et la radicalisation violente qui transparait dans le discours des acteurs quel que soit l'ordre juridique concerné. L'intérêt de cette distinction n'est pas simplement théorique, il est aussi juridique. Tout comme les États, l'Union n'entend pas accorder de conséquences juridiques à la radicalisation idéologique sur le plan pénal. La distinction entre radicalisation idéologique et radicalisation violente n'est cependant pas aussi nette qu'elle n'y paraît et la confusion qui règne dans le discours contribue à son affaiblissement. Si la lutte contre la radicalisation cible prioritairement la radicalisation de type violente, soit celle susceptible de conduire à un acte terroriste, nous formulons l'hypothèse que la notion de violence recouvre aussi bien des actes physiquement violents que l'expression d'idéologies de portée violente.

## CHAPITRE II | Le discours des acteurs européens et nationaux sur la prévention et la lutte contre la radicalisation

1. L'hétérogénéité des objectifs estampillés sous l'expression « prévention/lutte contre la radicalisation » ne facilite pas la lisibilité de l'action contre la radicalisation. Si la lutte contre la radicalisation trouve un ancrage dans les politiques de prévention à différents niveaux, national et européen, les objectifs qui s'y rattachent sont pluriels et évolutifs. Les développements qui suivent procèdent d'un travail de mise en ordre rendu nécessaire par le flou qui règne dans le discours sur la prévention et la lutte contre la radicalisation. Par contraste au chapitre précédent focalisé sur les énoncés descriptifs sur la radicalisation, en tant que telle, l'analyse se concentrera ici sur les énoncés prescriptifs qui promeuvent ou prescrivent des mesures relatives à la prévention et la lutte contre la radicalisation<sup>395</sup>. Nous nous attacherons à mettre en lumière les diverses préoccupations auxquelles renvoie ce phénomène ainsi que les principaux moyens promus pour y répondre tout en esquissant une typologie qui servira de grille de lecture à l'analyse. Si cette démarche peut se voir reprocher son caractère descriptif, elle est un préalable nécessaire à la conceptualisation de notre objet d'étude, d'autant que l'on ne dispose pas de typologie communément acceptée pour classer les différents impératifs qui s'imbriquent sous la formule « prévenir et lutter contre la radicalisation ». Les textes institutionnels et programmatiques définissant les grandes orientations de la lutte contre la radicalisation occuperont une place importante dans le cadre des développements qui suivent. Outre l'ambition d'identifier des lignes forces qui se dégagent des discours sur la prévention et la lutte contre la radicalisation, ce travail de cartographie s'emploiera corrélativement à éclairer le flou des mots convoqués dans le discours à l'instar du terme « prévention » régulièrement juxtaposé à celui de « lutte » contre la radicalisation sans que la distinction entre les deux ne soit toujours très claire (**Section I**). Sans nous limiter à une approche purement descriptive, il s'agira également de faire ressortir certaines incohérences du discours (**Section II**). Si la prévention et/ou la lutte contre la radicalisation est une action en construction, sans cesse redéfinie au gré des évolutions de la menace terroriste et de l'amélioration des connaissances sur ce sujet, l'on ne s'interdira pas de s'arrêter sur certaines contradictions. Après avoir cartographié le vaste champ de moyens promus pour prévenir et lutter contre la radicalisation, cette seconde section s'attachera à confronter certains éléments du discours aux actes en prenant toutes les précautions que nous impose le choix de mener cette réflexion dans un cadre européen.

---

<sup>395</sup> Par énoncés promotionnels nous entendons l'ensemble des énoncés du discours promouvant des priorités en lien avec la prévention et la lutte contre la radicalisation ou prescrivant des actions destinées à prévenir ou combattre ce phénomène.

## **SECTION I. La prévention et la lutte contre la radicalisation au service de la prévention du terrorisme : à la recherche du sens donné au terme « prévention »**

2. Si la lutte contre la radicalisation est conçue comme un moyen de prévenir le terrorisme, quel que soit l'ordre juridique considéré, l'éparpillement de priorités qui s'y rattachent ne facilite pas une vision cohérente de son contenu. La fragmentation et l'indétermination de la lutte contre la radicalisation couplée au flou entourant le terme « prévention » ne permettent pas de saisir l'étendue de cette action. Sans prétendre à l'exhaustivité, les développements qui suivent s'attacheront à cartographier les principales priorités rattachées à la lutte contre la radicalisation à partir des trois ordres juridiques sélectionnés, à savoir l'Union européenne, la France et la Belgique. L'analyse du discours s'appuiera ici principalement sur les textes institutionnels ainsi que les textes légaux et réglementaires qui encadrent et orientent les politiques de lutte contre la radicalisation sans nous interdire des références au discours oral.
3. Dans le souci de contribuer à une meilleure lisibilité de la lutte contre la radicalisation, il s'agira également d'apporter un éclairage sur le terme polysémique de « prévention » et sur les mesures labellisées comme étant de nature « préventive ». Si les États demeurent les premiers compétents pour formuler des priorités en matière de prévention, il n'en demeure pas moins possible d'identifier des questions d'intérêt commun ayant une résonance au niveau de l'Union. L'entreprise de clarification que l'on se propose de mener consiste, dans un premier temps, à éclairer le sens de l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation » par l'identification de préoccupations communes dans les discours des institutions européennes (I). Ce travail de cartographie s'appuiera sur le passage en revue des divers textes programmatiques européens consacrés à la prévention et la lutte contre la radicalisation comme objet principal ou subsidiaire. Dans la mesure où les États demeurent les premiers compétents sur ces questions, il s'agira de voir, dans un deuxième temps, que les priorités établies au niveau national contribuent significativement à forger le sens assigné à l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation » (II).

### **I. Le sens de la prévention éclairé par l'identification de questions d'intérêt commun**

4. Eu égard à l'invocation récurrente de la prévention dans le discours sur la lutte contre la radicalisation, il n'est pas inutile de revenir sur le concept polysémique de prévention et sur les catégories de mesures auxquelles ce terme renvoie (A). Les lignes qui suivent s'autoriseront un bref *excursus* dans le but de mieux cerner ce que recouvre cette notion. Cette étape permettra d'esquisser une grille de lecture des mesures promues dans le discours afin de garantir la clarté de l'analyse qui va suivre. Cette démarche de clarification paraît d'autant plus s'imposer que l'on ne dispose pas de typologie communément acceptée pour classer l'hétérogénéité des impératifs qui s'imbriquent au titre de la prévention et la lutte contre la radicalisation (B).

## **A. Considérations générales sur la notion de prévention**

5. Nous reviendrons sur le caractère polysémique du terme prévention, y compris sur son acception dans la sphère juridique au niveau européen et national (1) avant d'esquisser une typologie des priorités promues dans le discours sur la prévention et la lutte contre la radicalisation (2). Dans la mesure où la prévention n'est pas, en soi, un concept juridique, l'apport de la criminologie viendra nourrir notre réflexion afin de mieux comprendre ce que recouvre la prévention et d'en saisir toute la complexité.

### ***1. Le flou de la notion de prévention***

6. Ainsi que nous le verrons dans les développements qui vont suivre, le terme prévention est régulièrement convoqué dans le discours sur la lutte contre la radicalisation. En témoignent les références fréquentes à la formule « prévenir et lutter contre la radicalisation » pour désigner un ensemble de mesures poursuivant des finalités distinctes sans que ces deux termes ne soient précisément définis, ni que leur distinction ne soit parfaitement claire. Le terme « lutte » paraissant parfois recouvrir la « prévention » et réciproquement. D'autre part, l'on verra que la lutte contre la radicalisation est devenue un axe majeur de la prévention du terrorisme dans l'ambition d'éliminer les causes profondes de celui-ci<sup>396</sup>. Dans ce schéma, l'expression « prévention du terrorisme » paraît recouvrir dans une large mesure la prévention et la lutte contre la radicalisation. Plusieurs interrogations découlent de ces observations : comment se manifeste la spécificité de la prévention et la lutte contre la radicalisation ? L'on convient avec Josiane Auvret-Finck, que la lutte contre la radicalisation n'est qu'une contribution au volet « prévention » de la stratégie globale de l'Union relative à la lutte contre le terrorisme<sup>397</sup>. Identifier sa spécificité dans cet ensemble plus large qu'est la prévention du terrorisme n'est toutefois pas chose facile. En réalité, tout dépend de ce que l'on entend par prévention.
7. Contribuer à une lecture plus claire de la quantité de mesures qui s'agrègent sous l'expression « lutte/prévention de la radicalisation » nous impose de revenir sur le terme polysémique de prévention. Si cette notion peut intuitivement paraître évidente, nous verrons que l'idée de prévention n'est pas aussi claire et distincte qu'elle n'y paraît. L'analyse de son contenu fait en outre apparaître une grande variété de sous-distinctions et de typologies que l'on s'efforcera de rendre plus claires pour l'objet du présent travail. Au sens commun, la prévention désigne un ensemble de mesures prises pour

---

<sup>396</sup> Voy. *Infra* para. 46 et s.

<sup>397</sup> J. AUVRET-FINCK (dir.), *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme. Etat des lieux et perspectives*, Larcier, Bruxelles, 2010, p. 319. L'on peut en principe considérer que les moyens de lutte contre le financement du terrorisme (un des volets sectoriels de la lutte contre le terrorisme) font partie des moyens dits préventifs visant à empêcher le terrorisme et son financement (ex. gels d'avoir, etc.).

prévenir un danger, un risque, un mal<sup>398</sup>. Toutefois, sa signification est amenée à varier selon la nature du risque à prévenir (ex. prévention routière, prévention de la délinquance, prévention des conflits) et le champ disciplinaire concerné (criminologie, sciences juridiques, etc.). Pour le sujet qui nous concerne, c'est bien de la prévention de la criminalité terroriste dont il est question. La prévention et la lutte contre la radicalisation étant principalement mise au service de cet objectif<sup>399</sup>. En témoignent non seulement le contexte ayant déclenché l'action contre la radicalisation dans les trois ordres juridiques étudiés mais aussi les nombreuses références à l'aboutissement terroriste auquel la radicalisation est susceptible de concourir<sup>400</sup>, sans omettre la place qu'occupe la lutte contre la radicalisation au sein du pilier « Prévention » de la stratégie de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme. Il est donc question de s'intéresser ici à la notion de prévention dans le contexte de la prévention de la criminalité de nature terroriste.

8. Loin d'être absente du vocabulaire juridique, la notion de « prévention » n'est pas définie juridiquement<sup>401</sup>. Le passage en revue des différentes sources de droit de l'Union contenant des références à la « prévention du crime » enseigne que cet objectif se caractérise par une certaine indétermination. Ce constat ne peut toutefois s'analyser indépendamment de la question des contraintes qui pèsent sur les compétences de l'Union.

#### a) L'indétermination de la prévention du crime en droit de l'Union

9. Les traités européens ne sont pas indifférents à l'objectif de « prévention de la criminalité » entre autres terroriste. La prévention et la lutte contre le terrorisme est reconnue comme un domaine d'action commune dès le traité de Maastricht (1992)<sup>402</sup> même si la base juridique de l'article K. 1, 9) ne confère pas à proprement parler une compétence à l'Union pour intervenir sur ces questions. Avec le traité d'Amsterdam (1997), la prévention de la criminalité en général, y compris celle de nature terroriste, compte initialement parmi les moyens qui sous-tendent l'espace de liberté, de sécurité

---

<sup>398</sup> Dictionnaire Larousse.

<sup>399</sup> Si la prévention et la lutte contre la radicalisation s'associent à des finalités plus larges que la sécurité (ex. renforcement de la cohésion sociale) elle n'est pas envisagée autrement qu'au service, *in fine*, de la prévention de la criminalité terroriste. En dehors de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, un instrument de droit dérivé relevant de la politique extérieure de l'Union retient cependant notre attention. Il s'agit du règlement (UE) n°230/2014 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, *J.O.U.E.*, L 77 du 15 mars 2014. Cet instrument (abrogé depuis) établit un lien implicite entre l'objectif de « prévention des conflits violents » et la « prévention de l'extrémisme violent ».

<sup>400</sup> Voy. *Supra* Chapitre I, développements conceptuels sur la radicalisation.

<sup>401</sup> La prévention constitue le fondement de nombreuses mesures de police administrative mais elle n'est pas définie autrement que par référence à l'objectif plus spécifique auquel elle se trouve rattachée (ex. prévention des troubles à l'ordre public, prévention des infractions pénales).

<sup>402</sup> Voy. art. K. 1, 9 TUE. La coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme est explicitement mentionnée parmi les questions d'intérêt commun de l'Union relevant du pilier intergouvernemental « Justice et affaires intérieures ».

et de justice (ELSJ)<sup>403404</sup>. L'article 29 de l'ancien traité UE, que l'article 67, paragraphe 3 TFUE est venu remplacer, dispose ainsi que « l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice » et mentionne explicitement « la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme (...) » parmi les moyens d'atteindre cet objectif. Soulignant l'importance que revêt la prévention de la criminalité, le Conseil européen de Tampere (1999) avait ainsi réclamé dans ses conclusions « l'intégration des aspects liés à la prévention dans les actions de lutte contre la criminalité et le développement des programmes nationaux de prévention de la criminalité »<sup>405</sup> tout en insistant sur l'importance de définir des priorités communes en la matière<sup>406</sup>. Si les divers instruments programmatiques consacrés au thème de la prévention de la criminalité au début des années 2000 laissent entrevoir un consensus autour de l'idée d'une complémentarité entre les actions de prévention et de répression de la criminalité, le sens donné à la prévention est difficile à saisir<sup>407</sup>. En dépit de références significatives à l'objectif de prévention de la criminalité, les textes de droit primaire ne précisent pas ce que recouvre cette expression. Une appréhension large semble toutefois se dégager des orientations communes promues par la Commission européenne au début des années 2000 esquissant un embryon de réflexion sur ce concept<sup>408</sup>. La première communication adoptée au sujet de la prévention de la criminalité prévoit ainsi que « *la prévention du crime englobe toutes les activités qui contribuent à arrêter ou réduire la criminalité en tant que phénomène social, à la fois quantitativement et qualitativement, soit à travers des mesures de coopération permanente et structurée, soit à travers des initiatives ad hoc. Ces activités sont le fait de tous les acteurs susceptibles de jouer un rôle préventif : élus locaux, services répressifs et système judiciaire, services sociaux, système éducatif, acteurs associatifs au sens large, industrie, banques et secteur privé, chercheurs et scientifiques, ainsi que le public en général, relayé par les médias* »<sup>409</sup>. S'il est reconnu qu'il existe différentes approches de la prévention axées « soit sur les victimes, soit sur les auteurs de faits criminels ou délictueux, soit sur les personnes ou groupes sociaux à risque, soit encore sur les situations à risque »<sup>410</sup>, il s'en ressent une volonté de ne pas prendre parti pour

<sup>403</sup> Voy. l'ex-art. 29 TUE, l'art. 3, paragraphe 2 TUE; l'art. 67 TFUE; l'art. 84 TFUE ainsi que l'article 87, paragraphe 1 TFUE.

<sup>404</sup> Ce traité assigne à l'Union un objectif nouveau : celui de faire de l'Union un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), sous-tendu par des mesures de lutte et de prévention de la criminalité, dont fait partie le terrorisme.

<sup>405</sup> Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, point 42.

<sup>406</sup> *Ibid.*

<sup>407</sup> Cela nous paraît en partie résulter des différents axes d'intervention identifiés comme concourant à la prévention de la criminalité et qui renvoient notamment à la lutte contre la marginalisation, l'action sociale, l'éducation, la formation, la lutte contre le chômage et la pauvreté, ou encore la prévention de la récidive. Voy. « Prévention et contrôle de la criminalité organisée : une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire (2000/C 124/01), *J.O.C.E.*, C 124, 3 mai 2000.

<sup>408</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La prévention de la criminalité dans l'Union européenne. Réflexion sur des orientations communes et proposition en faveur d'un soutien financier communautaire », COM(2000) 0786 final.

<sup>409</sup> *Ibid.*

<sup>410</sup> *Ibid.*

l'une ou pour l'autre de ces approches. La Commission identifie à l'époque un consensus entre plusieurs États européens sur l'idée de privilégier une approche pluridisciplinaire articulant différentes actions de prévention<sup>411</sup>.

10. Seul un acte de droit dérivé applicable à la coopération policière et judiciaire en matière pénale apporte des précisions éclairantes sur la signification réservée à la prévention de la criminalité. Il s'agit de la décision 2001/427/JAI du Conseil instituant un Réseau européen de prévention de la criminalité<sup>412</sup>, une initiative qui s'inscrit dans la lignée des priorités esquissées par le Conseil européen de Tampere. Pour l'objet des activités dudit réseau, la prévention de la criminalité « *couvre toutes les mesures, tant quantitatives que qualitatives, qui visent à faire diminuer ou qui contribuent à faire diminuer la criminalité et le sentiment d'insécurité des citoyens, que ce soit directement, en décourageant les activités criminelles, ou par le biais de politiques et d'interventions destinées à réduire les facteurs criminogènes ainsi que les causes de criminalité. Elle conjugue les actions menées par les pouvoirs publics, les autorités compétentes, les organes de justice pénale, les autorités locales et les associations spécialisées qu'ils ont créées en Europe, le secteur privé, les organisations bénévoles, les chercheurs et le public, avec le soutien des médias* »<sup>413</sup>. Au terme de cette définition, qui s'inscrit en droite ligne de celle issue de la Communication précitée, il semblerait que la notion de prévention de la criminalité se voit attribuer un sens large de nature à couvrir un champ étendu d'actions et d'acteurs tout en étant circonscrite aux activités dudit Réseau. Pour certains commentateurs, il est possible de déduire de la définition précitée une volonté claire de situer la prévention en amont de l'intervention pénale<sup>414</sup>. La référence à l'ambition de réduire les facteurs criminogènes et les causes de criminalité semble en effet conforter une telle interprétation même si l'inclusion des organes de justice pénale parmi les acteurs concernés atténue quelque peu cette idée. Le programme de la Haye adopté par le Conseil européen en 2004 s'inscrit également dans une approche englobante<sup>415</sup>. Tout en faisant de la prévention de la criminalité un volet indispensable des efforts visant à mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice, le Conseil européen souligne que le champ d'action en matière de prévention est très large et qu'il est dès lors essentiel de cibler les mesures et les priorités

---

<sup>411</sup> *Ibid.*

<sup>412</sup> Décision 2001/427/JAI du Conseil du 28 mai 2001 instituant un réseau européen de prévention de la criminalité, *J.O.U.E.* L 153 du 8 juin 2001.

<sup>413</sup> *Ibid.* Art. 1, paragraphe 3. Cette définition rejoint en partie la définition proposée par la Commission dans une communication de 2000 visant à fixer des orientations communes dans le domaine de la prévention de la criminalité dans l'Union européenne. Voy. Communication de la Commission, « La prévention de la criminalité dans l'Union européenne – Réflexion sur des orientations communes et propositions en faveur d'un soutien financier communautaire », COM(2000)786 du 29 novembre 2000. Cette définition n'est modifiée qu'à la marge par la décision du 30 novembre 2009 portant renouvellement du mandat du Réseau européen de prévention de la criminalité. Voy. décision 2009/902/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 instituant un Réseau européen de prévention de la criminalité (REPC) et abrogeant la décision 2001/427/JAI, *J.O.U.E.* L 321/44, 8 décembre 2009.

<sup>414</sup> Voy. en ce sens R. GASSIN, S. CIMAMONTI et P. BONFILS, *Criminologie*, Paris, Dalloz, 7<sup>ème</sup> ed., 2011, p. 855.

<sup>415</sup> Conseil, Le Programme de la Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne (2005/C 53/01), *J.O.U.E.*, C 53, 3 mars 2005.



les plus favorables aux États<sup>416</sup>. La place consacrée à l'article 84 TFUE nouvellement introduit par le traité de Lisbonne sème toutefois une certaine confusion sur l'approche qui doit être réservée à la prévention du crime.

11. Marquant une étape significative, le traité de Lisbonne (2007) fonde pour la première fois la compétence de l'Union en matière de prévention du crime au titre de l'article 84 TFUE<sup>417</sup>. Inspirée de la rédaction de l'article III-272 du traité établissant une constitution pour l'Europe, cette nouvelle base juridique prévoit que « Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres dans le domaine de la prévention du crime, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ». La place de cette nouvelle base juridique au sein du chapitre consacré à la coopération judiciaire en matière pénale paraît ainsi s'inscrire à rebours de l'idée développée dans les passages précédents en ce qu'elle tend à signifier que seule la prévention dans un contexte judiciaire pénal a vocation à être couverte au titre de cette nouvelle base juridique. Certains commentateurs n'ont pas manqué d'interroger la cohérence de cet emplacement. Alors que la prévention de la criminalité est une finalité traditionnellement assignée au champ du droit administratif il leur aurait semblé plus logique d'insérer cette disposition au sein du Chapitre 5 régulant la coopération policière<sup>418</sup>. En tout état de cause, la disposition de l'article 84 TFUE ne nous dit pas ce que recouvre l'expression « prévention du crime ». Les quelques actes de droit dérivé adoptés sur le fondement de cette nouvelle base juridique - pour l'essentiel des instruments financiers<sup>419</sup> - comportent une finalité de prévention de la criminalité en lien avec une grande diversité de thématiques sans qu'il soit possible de déterminer le sens qu'il lui est assigné<sup>420</sup>. Du reste, les quelques instruments fondés sur cette base juridique sont trop peu nombreux pour asseoir une politique générale de l'Union en

---

<sup>416</sup> *Ibid.*, point 2.6.

<sup>417</sup> Cette disposition reproduit littéralement l'article III-272 du Traité établissant une constitution pour l'Europe.

<sup>418</sup> Voy. P. DE PASQUALE, "Article 84", in H.-J. BLANKE and S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). A commentary*, Springer, 2021, 1739 p. Pour des réflexions sur cette base juridique voy. également R. SICURELLA, « EU competence in criminal matters », in V. MITSILEGAS, M. BERGSTRÖM and T. KONSTADINIDES (eds.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, 2016, pp. 49-77.

<sup>419</sup> Règlement (UE) n° 1382/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant un programme « Justice » pour la période 2014-2020, *J.O.U.E.*, L 354, 28 décembre 2013 ; Règlement (UE) n° 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant dispositions générales applicables au Fonds « Asile, migration et intégration » et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, *J.O.U.E.*, L 150/112, 20 mai 2014 ; Règlement (UE) n° 513/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 150, 20 mai 2014.

<sup>420</sup> Seul le règlement précité portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises précise ce qu'il convient par « prévention de la criminalité » au sens de cet instrument en reprenant la définition posée à l'article 2, paragraphe 2, de la décision 2009/902/JAI du Conseil instituant un Réseau européen de prévention de la criminalité (REPC). Suivant cette définition, la prévention de la criminalité s'entend comme « toute mesure qui vise à faire diminuer ou qui contribue d'une autre manière à faire diminuer la criminalité et le sentiment d'insécurité des citoyens [...] ».

matière de prévention de la criminalité et l'article 84 TFUE s'y trouve systématiquement associé aux bases juridiques de la coopération policière et judiciaire<sup>421</sup>. Il est vrai que la consécration de cette nouvelle base juridique a relancé les débats sur la prévention de la criminalité comme en témoigne le Programme de Stockholm de 2010<sup>422</sup>. Au titre des priorités énoncées, il est plus spécifiquement question de prévenir la criminalité par l'insertion sociale et en ayant recours à une approche pluridisciplinaire. S'y ajoutent la prise de mesures administratives et la promotion de la coopération entre autorités administratives. Si ces énoncés témoignent d'une volonté de donner à la prévention de la criminalité un sens large<sup>423</sup>, il n'est toutefois pas possible d'en déduire une orientation claire. Il ressort des instruments programmatiques passés en revue que sur le sujet de la prévention du crime l'Union n'a pas pour ambition d'imposer aux États une vision uniforme mais plutôt de favoriser des échanges de vues et des bonnes pratiques sur ces questions<sup>424</sup>. Pas plus qu'il n'existe une définition autonome de la radicalisation, il ne semble pas exister un concept autonome de prévention en droit de l'Union et le soin de définir ce que recouvre la prévention est laissé aux autorités nationales. Cela peut s'expliquer par le fait qu'en cette matière la compétence appartient premièrement aux États. En effet, dans le domaine de la prévention du crime, l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres est expressément exclue du champ d'action de l'Union<sup>425</sup>, ce qui est incontestablement le reflet de la réticence des États à se déposséder de leurs prérogatives en ce domaine. Ainsi, bien que l'insertion d'une nouvelle disposition dans le domaine de la prévention constitue une évolution significative, en ce qu'elle tend à confirmer la diversification des objectifs de l'ELSJ entamée sous Amsterdam, son potentiel demeure limité. Pour Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh, « cette prudence illustre les résistances à la mise en place d'un projet plus large d' 'espace européen de justice pénale', couvrant l'ensemble du processus pénal et des personnes concernées par ce processus, allant de la prévention à la restauration du lien social (...) »<sup>426</sup>.

---

<sup>421</sup> Même dans les hypothèses les plus évidentes où cette base légale aurait vocation à jouer, ne serait-ce qu'en complément d'autres bases juridiques, celle-ci n'est pas utilisée. Pour des réflexions en ce sens voy. R. LETSCHERT et C. RIJKEN, "Rights of crime: tensions between an integrated approach and a limited legal basis for harmonization", *New Journal of European Criminal Law*, vol.4, n°3, 2013, pp. 252-253. Voy. Également concernant la prévention des crimes environnementaux le projet *European Union Action to Fight Environmental Crime* (EFFACE), "Article 82-86 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Environmental Crime", [https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2015/efface\\_art82-86tfeu\\_and\\_environmental\\_crime.pdf](https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2015/efface_art82-86tfeu_and_environmental_crime.pdf)

<sup>422</sup> Conseil européen, Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens (2010/ C 115/01), *J.O.U.E.*, C 115, 4 mai 2010.

<sup>423</sup> *Ibid.*, point 4.3.2.

<sup>424</sup> A cet égard, l'on peut avancer que les approches en matière de prévention varient d'un Etat à l'autre. Ne serait-ce qu'au sein d'un seul Etat, coexistent des conceptions plus ou moins larges de ce que recouvre la prévention. Voy. en ce sens R. GASSIN, S. CIMAMONTI et P. BONFILS, *Op.cit.*

<sup>425</sup> Il découle de l'article 84 TFUE que, si le législateur de l'Union peut établir des mesures visant à soutenir les actions des États membres dans le domaine de la prévention de la criminalité, les traités ne confèrent pas de compétences à l'Union elle-même pour adopter des mesures d'harmonisation à cet effet.

<sup>426</sup> A. WEYEMBERGH et G. DE KERCHOVE, « Quelle Europe pénale dans la constitution ? », *Commentaire de la Constitution dans l'Union européenne*, M. DONY et E. BRIBOSIA (eds.), Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2005, p. 343.

12. En retenant une conception englobante des activités incluses au titre de la prévention de la criminalité, il convient de ne pas négliger l'existence d'autres bases juridiques contenant des références plus ou moins implicites à la prévention du crime. Celles-ci sont particulièrement révélatrices des multiples acceptions conférées au terme prévention et compliquent en même temps son appréhension. En effet, l'article 84 TFUE n'est pas l'unique base juridique faisant explicitement référence à la prévention de la criminalité. L'article 87 TFUE qui fonde la compétence de l'Union dans le domaine de la coopération policière comporte une référence explicite aux « domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière » et habilite le Parlement européen et le Conseil à adopter des mesures législatives. Il est donc aussi question de prévention de nature policière.
13. Si la prévention du crime est explicitement exclue des domaines d'action susceptible de faire l'objet de mesures d'harmonisation des législations<sup>427</sup>, le potentiel que représente la base juridique de l'article 83, paragraphe 1 TFUE ne doit pas être sous-estimé. Il est vrai que le libellé de l'article 83 TFUE ne comporte pas de référence explicite au terme prévention. Il n'en demeure pas moins que ce fondement juridique a pu permettre, dans la limite des compétences matérielles de l'Union, de couvrir dans un seul acte législatif applicable au domaine pénal des divers aspects préventif, curatif et répressif<sup>428</sup>. Il en va ainsi de la directive 2011/92/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que la pédopornographie<sup>429</sup> et de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes<sup>430</sup>. Dans ces deux instruments sectoriels d'harmonisation des législations pénales, la prévention compte explicitement parmi les objectifs poursuivis en complément du volet répressif. Les dispositions contraignantes visant à imposer aux États des mesures de finalité préventive font plus spécifiquement référence à la prévention par l'éducation, par la formation, par la sensibilisation mais aussi par la prévention de la récidive<sup>431</sup>. L'importance de la prévention de la radicalisation et du recrutement pour le terrorisme est bel et bien soulignée dans la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme mais uniquement au stade du préambule de cet instrument<sup>432</sup>. Par ailleurs, et s'il est constant que la prévention se conçoit d'une manière opposée à la répression<sup>433</sup>, il ne peut

---

<sup>427</sup> Voy. Art. 84 TFUE.

<sup>428</sup> La fin de la pillarisation permet en effet de faciliter la conduite de politiques plus intégrées.

<sup>429</sup> Voy. Art. 1<sup>er</sup> de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 335, 17 décembre 2011.

<sup>430</sup> Voy. art. 18 de la Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 101, 15 avril 2011.

<sup>431</sup> *Ibid.* Voy. également Art. 22 et 23 lus conjointement avec le considérant 39 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, *Op.cit.*

<sup>432</sup> Voy. considérants 31 et 32 de ladite directive.

<sup>433</sup> Voy. M. CUSSON, *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, Presses universitaires de France, 2002, p. 13.

échapper que depuis quelques années les travaux dans le domaine du rapprochement des législations pénales prennent une orientation de plus en plus préventive<sup>434</sup> dans l'objectif assumé de prévenir le risque de passage à l'acte le plus précocement possible, même si cette tendance n'est pas neuve, ni propre à l'Union.

14. Au vu des éléments qui précèdent le terme prévention paraît ainsi recouvrir des fonctions et des actions d'étendue variable en fonction du champ concerné (ex. prévention sociale ; prévention policière ; prévention de la récidive). En tout état de cause, si la prévention de la criminalité fait partie des objectifs sous-tendant l'ELSJ, à plus d'un titre, le sens que revêt cette expression demeure largement indéterminé. Sans compter que d'autres politiques de l'Union, ne visant pas expressément la prévention du crime au titre des dispositions qui leur sont rattachées, sont susceptibles d'y contribuer. C'est ce qu'avait fait remarquer la Commission européenne dans sa communication de 2000 en visant explicitement les politiques promouvant la cohésion économique et sociale, la croissance et l'emploi ou un environnement économique et transparent comme des politiques susceptibles de concourir utilement à la prévention de la criminalité<sup>435</sup>. Une attention est donc également portée à la dimension sociale de la prévention.
15. En mettant de côté la question de la signification que revêt l'expression « prévention de la criminalité » au sens du droit de l'Union, il faut souligner que le droit n'est pas l'unique moyen de prévenir les phénomènes criminels. D'autant que la coercition et/ou la sanction qui font partie des caractéristiques attachées au droit sont, aux yeux de certains criminologues, antinomiques avec le concept de prévention<sup>436</sup>. Ainsi, les mesures de prévention de la délinquance, aussi désignées sous le terme de « prévention sociale du crime » sur lesquelles nous reviendrons, se conçoivent généralement en dehors de la sphère répressive. Pour reprendre la définition de Maurice Cusson, « La prévention de la délinquance consiste en l'ensemble des actions non coercitives sur les causes et les raisons et les préliminaires des délits dans le but d'en réduire la probabilité ou la gravité »<sup>437</sup>. Autrement dit, il s'agit de limiter les facteurs criminogènes sur la durée en agissant sur l'environnement social de l'individu en dehors de toute intervention des services de police et de justice<sup>438</sup>. Quoi que largement dépendantes du contexte au sein duquel elles s'inscrivent, ces initiatives se greffent bien souvent aux thèmes de la pauvreté et du chômage, l'éducation ou encore la culture - dont on verra qu'ils sont des thèmes récurrents dans le discours sur la prévention de la radicalisation.

---

<sup>434</sup> Voy. E. HERLIN-KARNELL, "The EU as a Promoter of Preventive Criminal Justice and the Internal Security Context", *European Politics and Society*, 2016, p. 221. L'auteur explique notamment que les travaux de rapprochement des législations pénales ne sont pas étrangers à toute finalité préventive.

<sup>435</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La prévention de la criminalité dans l'Union européenne. Réflexion sur des orientations communes et proposition en faveur d'un soutien financier communautaire, COM(2000) 0786 final.

<sup>436</sup> Voy. M. CUSSON, *Op.cit.*, p. 14

<sup>437</sup> *Ibid.*

<sup>438</sup> Voy. en ce sens R. GASSIN, S. CIMAMONTI et P. BONFILS, *Criminologie*, Paris, Dalloz, 7<sup>ème</sup> ed., 2011, p. 816.

16. Le droit n'est cependant pas indifférent à la finalité de prévention du crime, entre autres de nature terroriste, ce qui a son importance dans une réflexion qui se veut avant tout juridique.

### **b) La question de la place du droit dans la prévention**

17. Le droit contribue par ses différentes branches à la prévention de la criminalité/des délits et la notion de prévention fait partie du « vocabulaire juridique »<sup>439</sup>. La prévention de menace, de troubles à l'ordre public, constitue bien souvent un motif permettant le déclenchement de mesures administratives dites préventives, voire des techniques de renseignement généralement encadrées par le droit<sup>440</sup>. Pour se convaincre de l'étendue des mesures labellisées comme participant à la prévention du terrorisme, il suffit de parcourir la table des matières de l'ouvrage Yves Mayaud<sup>441</sup>. Celui-ci donne un aperçu de l'arsenal français de mesures administratives contribuant à prévenir le terrorisme par des techniques de renseignement, de contrôle et de surveillance dont le champ n'a cessé de se renforcer au gré de l'actualité en matière de terrorisme. Aussi, l'opposition traditionnelle entre prévention et répression ne doit pas masquer que le droit pénal n'a jamais été indifférent à la problématique de la prévention des délits<sup>442</sup>.

18. Le droit pénal possède depuis toujours une fonction dissuasive qui est par définition préventive. L'on songe notamment à la prévention de la récidive (prévention *post delictum* ou prévention spéciale), un objectif auquel le discours sur la lutte contre la radicalisation n'est pas étranger lorsqu'il est question d'envisager le problème sous l'angle de la « déradicalisation » ou du « désengagement » dans un contexte judiciaire pénal<sup>443</sup>. Outre que la répression contribue accessoirement à la prévention, par le biais de l'effet préventif attaché à la peine, la tendance à faire intervenir le droit pénal bien en amont de la commission d'une infraction interpelle de nombreux juristes. L'une de ses manifestations marquantes et sur laquelle nous reviendrons plus longuement dans le chapitre III de la thèse, réside dans le développement des infractions dites « de prévention »<sup>444</sup> au sein des législations de plusieurs États membres, dont font partie la France et la Belgique. L'adjectif « prévention » étant ici employé pour marquer que le

---

<sup>439</sup> Pour une définition des termes englobés sous la notion de « vocabulaire juridique » voy. G. CORNU, *Linguistique juridique*, Montchrestien, Paris, 3<sup>ème</sup> ed., 2005, p.14 : « [...] le vocabulaire juridique ne se limite pas aux seuls termes d'appartenance juridique exclusive. Il s'étend à tous les mots que le droit emploie dans une acception qui lui est propre. Il englobe tous les termes qui, ayant au moins un sens dans l'usage ordinaire et au moins un sens différent au regard du droit, sont marqué par la polysémie, plus précisément par cette polysémie que l'on pourrait nommer externe (en raison du chevauchement des sens d'un même mot dans le droit et en dehors du droit, par opposition à la polysémie interne) ».

<sup>440</sup> Voy. *Infra* Chapitre III de la thèse.

<sup>441</sup> Y. MAYAUD, *Prévention du terrorisme*, Dalloz, Paris, 2020.

<sup>442</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>443</sup> La différence entre ces deux notions tient à la finalité qu'elles renferment. Alors que la « déradicalisation » se caractérise par des pratiques visant à obtenir d'un individu un renoncement idéologique, le « désengagement » tend à favoriser un processus de renoncement à l'engagement dans l'action violente.

<sup>444</sup> A. PONSEILLE, *L'infraction de prévention en droit pénal français*, thèse soutenue en 2001. Voy. *Infra* Chapitre III de la thèse.

la répression intervient à titre préventif. Un éventail de comportements antérieurs au passage à l'acte terroriste se trouvent concernés par cette qualification, aussi désignés sous le terme d' « infractions obstacle », à l'instar de l'apologie, ou encore, de la provocation publique au terrorisme – deux infractions pénales qui font parfois irruption dans le discours sur la prévention de la radicalisation et sous-tendent certains objectifs promus à cette fin telle que la lutte contre la propagande terroriste<sup>445</sup>. Toujours est-il que, comme il a été vu dans les passages précédents, le droit est susceptible de concourir à la prévention à différents niveaux et sous différentes branches. Au vu des éléments qui précèdent, l'on ne peut que souscrire au constat que « la plus grande diversité règne sur les distinctions que l'on peut faire à l'intérieur même de la prévention et les typologies auxquelles on aboutit »<sup>446</sup>.

19. Nous le verrons, l'approche multidisciplinaire privilégiée pour appréhender le phénomène de la radicalisation entretient un certain flou sur ce que recouvre précisément la prévention et sur la manière dont s'articulent les différents impératifs assignés à la prévention et la lutte contre la radicalisation. Il est certain que le droit n'est pas envisagé comme l'unique moyen de prévenir et lutter contre ce phénomène comme en témoignent les objectifs renvoyant notamment à la gestion du vivre ensemble, à l'éducation, ou encore, à la lutte contre le chômage et qui ambitionnent de contrer les facteurs à l'origine de ce phénomène avant son apparition<sup>447</sup>. Mais dès lors que la radicalisation est largement appréhendée comme une menace sécuritaire susceptible de conduire au passage à l'acte terroriste, le droit n'est pas complètement indifférent aux objectifs sécuritaires qui sous-tendent la prévention et la lutte contre la radicalisation. Se pose alors la question de savoir comment classer les diverses priorités que renferme cette expression.
20. Bien qu'il n'existe pas de typologie ayant autorité à l'échelle européenne et nationale pour ordonner les multiples objectifs promus comme contribuant, de près ou de loin, à prévenir et/ou lutter contre la radicalisation, plusieurs documents stratégiques au niveau national (ex. guides, circulaires, plans d'action) semblent s'inspirer des concepts utilisés en criminologie pour esquisser une classification. Il est plus spécifiquement fait référence ici à la criminologie préventive, à savoir la « branche de la criminologie appliquée qui a pour objet la détermination des moyens les plus efficaces pour assurer la prévention du crime à l'échelon de la société globale ou d'une collectivité plus limitée [...], en dehors de l'intimidation générale par la menace de la peine »<sup>448</sup>. Remontant aux origines de cette théorie, Catherine Ménabé explique que « face au constat de l'échec de la fonction dissuasive des peines, les positivistes ont proposé de mettre en œuvre une prévention dite « véritable » car proactive, c'est-à-dire mise en place 'ante delictum', avant toute commission d'infraction (à l'inverse l'effet préventif de la peine qui joue 'post delictum' est réactif). La prévention véritable cherche ainsi à

---

<sup>445</sup> Voy. *Supra* Chapitre II.

<sup>446</sup> R. GASSIN, S. CIMAMONTI et P. BONFILS, *Criminologie*, Paris, Dalloz, 7<sup>ème</sup> ed., 2011, p. 852.

<sup>447</sup> Voy. *Infra* para. 63 et s.

<sup>448</sup> R. GASSIN, S. CIMAMONTI et P. BONFILS, *Op.cit.*, p. 811.

limiter l'influence des facteurs criminogènes et les opportunités criminelles »<sup>449</sup>. Autrement dit, « la criminologie préventive a été pensée précisément pour remédier aux limites de la prévention générale par la menace d'une peine »<sup>450</sup>. Mentionnons à cet égard que l'insuffisance de l'effet dissuasif attaché à la peine semble prendre un relief particulier en matière terroriste. Juristes et criminologues s'accordent ainsi à souligner que l'effet dissuasif de la peine présente des limites certaines à l'égard de délinquants terroristes « guidés par des mobiles 'politiques', profondément ancrés en eux et qui les dépassent »<sup>451</sup>. Il est en ce sens considéré que « La perspective d'une peine – imposée par une institution dont, le plus souvent, la légitimité est contestée – n'est pas de nature à les dissuader »<sup>452</sup>. L'autre raison avancée pour expliquer les limites de la prévention traditionnelle par le droit pénal tient à la gravité attachée à la criminalité terroriste. Cette gravité aurait pour effet que l'impérativité de la prévention du terrorisme s'en trouve considérablement renforcée et justifierait la mise en place de moyens innovant permettant d'anticiper sa répression<sup>453</sup>.

21. Pour revenir à notre préoccupation centrale, plusieurs textes programmatiques disponibles à l'échelon des États belge et français se réfèrent à l'une des typologies usitées par la criminologie préventive pour classer les différentes priorités qui s'entremêlent sous l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation »<sup>454</sup>.

## ***2. Esquisse d'une typologie applicable à la prévention et la lutte contre la radicalisation***

22. La classification empruntée à la criminologie préventive comme grille de lecture applicable à la prévention et la lutte contre la radicalisation consiste à distinguer entre les niveaux de prévention primaire, secondaire et tertiaire. Nous reviendrons sur chacune de ces notions tout en nous attachant à les éclaircir à l'aide d'exemples.

### **a) La prévention primaire**

23. Selon la définition qu'en donne les criminologues, « la prévention primaire [aussi désignée sous le terme prévention à caractère général] est orientée vers la modification

---

<sup>449</sup> C. MENABE, « Prévenir la criminalité et la réitération : la criminologie préventive », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, Octobre 2019.

<sup>450</sup> R. GASSIN, S. CIMAMONTI et P. BONFILS, *Op.cit.*

<sup>451</sup> J. ALIX, *Terrorisme et droit pénal : étude critique des incriminations terroristes*, Dalloz, Paris, 2010, p. 401. Voy. également en ce sens P. MORVAN, « Lutte contre le terrorisme – Le terrorisme djihadiste : regard criminologique », *J.C.P. éd. gén.*, n°1-2, 11 janvier 2016, doctr., p. 34.

<sup>452</sup> *Ibid.*

<sup>453</sup> J. ALIX, *Op.cit.*, pp. 401-402.

<sup>454</sup> Voy. en ce sens « Prévention de la radicalisation : Cadre de référence au plan d'actions à annexer au contrat de ville », Avril 2016. Direction générale Sécurité et Prévention du SPF Intérieur, « Prévention des processus de radicalisation pouvant mener à la violence : Guide des initiatives et outils locaux à destination des acteurs de terrain », 2018.

des facteurs criminogènes dans l'environnement global »<sup>455</sup>. En schématisant, ce niveau de prévention vise à agir en amont sur les causes susceptibles de générer une dynamique de radicalisation menant à la violence (par des mesures aussi dites de « prévention générale ») qui n'ont pas pour finalité première de lutter contre la radicalisation mais peuvent utilement y concourir. L'on pense ici aux priorités axées sur la sensibilisation, l'éducation, l'inclusion sociale, la lutte contre le chômage, la formation des acteurs de terrain, etc. sur lesquels il est régulièrement mis l'accent dans le discours des acteurs tant européen que nationaux.

### **b) La prévention secondaire**

24. La prévention secondaire (ou prévention développementale) est quant à elle orientée vers les groupes de populations à risques. Ce niveau de prévention cible directement des personnes identifiées comme en voie ou en situation de radicalisation et peut prendre la forme d'un accompagnement individualisé. A titre d'exemple, le Centre de prise en charge des personnes concernées par les radicalismes et les extrémismes violents (CAPREV), organisme clé à l'échelle de la Communauté francophone de Belgique, se positionne comme poursuivant, entre autres, une mission de prévention secondaire<sup>456</sup>. Celle-ci consiste notamment à « apporter des réponses aux demandes d'assistance des proches d'individus radicalisés et au besoin de conseils de professionnels qui les accompagnent »<sup>457</sup>. Elle se caractérise par une approche individuelle ciblant des groupes particuliers (ex. des proches de personnes radicalisées mais aussi des personnes poursuivies ou condamnées par la justice en lien avec des infractions terroristes)<sup>458</sup>.

### **c) La prévention tertiaire**

25. Enfin, la prévention tertiaire correspond à des mesures de prévention de la récidive, aussi désignées sous le terme de « prévention spéciale », et relève principalement de l'autorité judiciaire. Ce dernier niveau de prévention correspond notamment à des mesures cherchant à favoriser chez l'individu un désengagement de la violence et de l'extrémisme, ou une distanciation par rapport à l'adhésion à un discours ou à des croyances extrémistes par un accompagnement psychosocial, et vise plus généralement à la réinsertion sociale de l'individu dans un contexte judiciaire. La mission du CAPREV est encore emblématique à cet égard dans la mesure où cet organisme offre un accompagnement individualisé et personnalisé en matière de parcours de

---

<sup>455</sup> C. MENABE, *Op.cit.*

<sup>456</sup> A. FRANSEN, C. DAL et F. RINSCHBERG, Rapport d'évaluation du Réseau de prise en charge des radicalismes et extrémismes violents, *Op.cit.*

<sup>457</sup> *Ibid.*

<sup>458</sup> Voy. T. JEUNEJEAN, « Aider et prendre en charge les personnes concernées par les radicalismes et les extrémismes violents : rencontre avec une responsable du CAPREV », 11 février 2021, accessible depuis le site internet justice-en-ligne.be (consulté le 9 avril 2021) : <https://www.justice-en-ligne.be/Aider-et-prendre-en-charge-les>.



« désengagement »<sup>459</sup>. A cet égard, Benjamin Van Cutsem, directeur adjoint du CAPREV et Alice Jaspert, directrice de la recherche au sein du CAPREV, insistent pour parler de « désengagement de la violence » et non de la « déradicalisation » car l'objectif visé n'est pas « un changement d'idées aussi radicales soient-elles mais bien la distanciation de la violence ou de la légitimation de celle-ci comme moyen d'expression de ces idées »<sup>460</sup>. Le dispositif français baptisé « PAIRS » (pour Programme d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale) semble également poursuivre une mission de prévention tertiaire en ce qu'il contribue au « désengagement de l'idéologie violente »<sup>461</sup> par un accompagnement pluridisciplinaire et individualisé s'adressant aux personnes poursuivies ou condamnées pour des faits de terrorisme mais aussi aux personnes dites « droit commun susceptibles de radicalisation » (DCSR). Les objectifs que recouvrent la notion de « désengagement » paraissent ainsi rejoindre le processus de sortie de la délinquance que l'on désigne en criminologie sous le terme de processus de « désistance ».

26. A l'image du caractère élastique de la notion de prévention<sup>462</sup>, différents objectifs peuvent ainsi être couverts au titre des pratiques dites préventives. Cette typologie ne rend qu'imparfaitement compte du kaléidoscope d'initiatives promues pour empêcher que la radicalisation ne débouche sur la commission d'un acte violent et/ou ne conduise à une détérioration de la cohésion sociale. Elle ne permet vraisemblablement pas d'englober l'ensemble des questions qui s'y rattachent (ex. laïcité ; dialogue interculturel) mais elle apporte un éclairage utile sur la gradation des mesures préventives convoquées dans le discours sur la lutte contre la radicalisation. Précisons qu'il existe une seconde classification pertinente<sup>463</sup> consistant à distinguer entre la « prévention sociale » et « prévention situationnelle ». Alors que la première vise à agir sur les facteurs criminogènes de certains phénomènes criminels (ex. environnement éducatif, social etc.) à l'instar de la prévention primaire, la seconde vise « à supprimer ou à limiter les situations favorables à un passage à l'acte criminel et donc à intervenir sur la situation pré-criminelle »<sup>464</sup>. Cette dernière catégorie semble ainsi pouvoir

---

<sup>459</sup> Voy. A. JASPART et B. VAN CUTSEM, « Au sein des Maisons de Justice : un contre d'aide et de prise en charge des extrémismes et radicalismes violents (CAPREV) », 18 mars 2021, accessible depuis le site internet justice-en-ligne.be (consulté le 9 avril 2021) : <https://www.justice-en-ligne.be/Au-sein-des-Maisons-de-Justice-un>.

<sup>460</sup> *Ibid.*

<sup>461</sup> Voy., C. BECKER, « Pairs, un dispositif de prise en charge de la radicalisation en milieu ouvert », 21 décembre 2020, Site internet de l'observatoire international des prisons (consulté le 9 avril 2021), <https://oip.org/analyse/pairs-un-dispositif-de-prise-en-charge-de-la-radicalisation-en-milieu-ouvert/>.

<sup>462</sup> La notion de prévention est polysémique et revêt de multiples acceptions selon le champ concerné. Au sens général, cette notion désigne un ensemble de mesures destinées à éviter un événement qu'on peut prévoir et dont on pense qu'il entraînerait un dommage pour l'individu ou la collectivité.

<sup>463</sup> La recours à cette typologie semble toutefois moins prégnant dans le discours sur la lutte contre la radicalisation par rapport à la classification consistant à distinguer entre les mesures de prévention primaire, secondaire ou tertiaire.

<sup>464</sup> C. MENABE, *Op.cit.* Pour une distinction entre « prévention sociale » et « prévention situationnelle » voy. M. CUSSON, *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, Presses universitaires de France, 2002, 234 p. Voy. également E. BAILLERGEAU, « Intervention sociale, prévention et contrôle sociale. La prévention sociale d'hier à aujourd'hui », *Déviance et Société*, Vol. 32, n°1, 2008, pp. 3-20.

recouvrir des mesures de nature sécuritaire visant à détecter/surveiller<sup>465</sup>, y compris par le recours à des procédés technologiques innovants.

27. La palette impressionnante d'initiatives promues comme contribuant, de près ou de loin, à prévenir la radicalisation avant que celle-ci ne se matérialise par la commission d'un acte terroriste ne doit pas masquer la difficulté à évaluer l'efficacité de la prévention. Si cette constatation nous éloigne quelque peu de notre propos, l'on s'autorisera simplement quelques lignes sur ce point. Comme le soulignent certains criminologues, la mise en œuvre de méthodes de prévention suppose d'en démontrer l'efficacité, ce qui implique de démontrer que ces méthodes limitent réellement la criminalité, mais aussi de justifier les dépenses publiques. Or, de l'aveux des scientifiques travaillant dans ce domaine, démontrer que les moyens investis aboutissent à un résultat s'avère particulièrement difficile : « comment évaluer ce résultat quand il suppose non seulement la mesure des faits criminels qui n'ont pas été commis, mais aussi le lien de cause à effet entre la politique préventive et l'absence de passage à l'acte ? »<sup>466</sup>.
28. En tout état de cause, les institutions européennes ne reprennent pas la typologie susmentionnée distinguant entre mesures de prévention primaire, secondaire et tertiaire pour aborder les divers sujets ayant trait à la prévention et la lutte contre la radicalisation. La plupart des textes pertinents adoptés à l'échelle de l'Union procède à une énumération d'objectifs thématiques sans que ceux-ci ne soient ordonnées suivant une classification spécifique, ni qu'existe une systématique dans la manière de les désigner. Par souci de lisibilité, nous avons fait le choix d'adopter un critère finaliste consistant à distinguer entre les impératifs préventifs à court terme et à long terme pour l'objet du présent travail. Ce critère nous est apparu comme étant le plus approprié pour classer la quantité de priorités incluses sous l'expression « prévention et la lutte contre la radicalisation » et marquer une distinction entre les impératifs de prévention immédiats du risque de passage à l'acte (à court terme) et les impératifs ayant vocation à prévenir les facteurs de radicalisation (à long terme). Nous sommes toutefois conscients du danger qui existe à vouloir classer des énoncés discursifs dans des catégories insuffisantes à rendre compte d'une réalité fort complexe. Ainsi, l'on ne s'interdira pas d'opérer des sous-distinctions plus précises au sein des deux grands ensembles susmentionnés afin de faire ressortir la finalité plus spécifique à laquelle se rattachent ces diverses priorités. L'objectif des développements qui suivent sera de contribuer à éclairer le sens qu'il convient de donner à la prévention et la lutte contre la radicalisation.

---

<sup>465</sup> M. CUSSON, *Op.cit.*, pp. 43-45.

<sup>466</sup> *Ibid.*

## **B. L'identification de priorités évolutives et plurielles dans le discours des institutions européennes**

29. C'est au sein du pilier « Prévention » de la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme<sup>467</sup> que la lutte contre la radicalisation se trouve formellement consacrée. Elle y tient une place centrale à côté des trois autres piliers – « protection » ; « poursuite » et « réaction » qui reflètent l'approche transversale dévolue à la lutte contre le terrorisme. En cela, la lutte contre la radicalisation apparaît comme l'une des dimensions de la politique globale de l'Union relative à la lutte contre le terrorisme. Cela n'empêche pas que dans le discours des institutions la prévention et la lutte contre la radicalisation soit abordée sur de nombreux autres registres, au-delà de la politique de lutte contre le terrorisme *stricto sensu*. L'objectif général auquel renvoie le pilier « Prévention » de ladite stratégie, à savoir celui d'« empêcher que des individus se tournent vers le terrorisme en s'attaquant aux facteurs et aux causes profondes qui peuvent conduire à la radicalisation »<sup>468</sup>, est loin de capturer à lui seul la richesse des problématiques auxquelles la lutte contre la radicalisation renvoie. En témoignent les nombreuses conclusions du Conseil consacrées à la lutte contre la radicalisation dont l'intitulé<sup>469</sup> reflète la transversalité des questions abordées, ou encore, la quantité d'axes prioritaires figurant dans les communications de la Commission adoptées depuis 2005. Quel que soit l'organe à l'origine de l'acte, il en ressort des priorités évolutives et plurielles reflétant les diverses préoccupations exprimées par les États. Si celles-ci se greffent le plus souvent aux priorités relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ces questions d'intérêt commun infusent des domaines situés au-delà, tels que l'éducation, l'emploi, la formation, la culture, ou encore, la lutte contre les discriminations pour ne citer que les principales.
30. Bien qu'il soit difficile d'avoir une vision d'ensemble cohérente de la lutte contre la radicalisation tant les priorités sont nombreuses et évolutives, il est possible d'identifier des lignes forces dans le discours produit par les institutions européennes. Sans prétendre à l'exhaustivité, les passages qui suivent s'emploieront à offrir une vue représentative des préoccupations les plus prégnantes à partir de l'étude du corpus de

---

<sup>467</sup> Conseil de l'Union européenne, Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, 14469/4/05, 30 novembre 2005. Cette place est pérennisée par l'agenda de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme récemment adoptée par la Commission européenne. Voy. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final, 9 décembre 2020.

<sup>468</sup> Conseil de l'Union européenne, Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, 14469/4/05, *Op.cit.*

<sup>469</sup> Voy. à titre d'exemple Conclusions du Conseil de l'Union et des États membres réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015 ; Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le rôle joué par le secteur de la jeunesse dans une approche intégrée et transsectorielle de prévention de la radicalisation violente chez les jeunes et de lutte contre ce phénomène (2016/C 213/01), *J.O.U.E.* C 213/1, 14 juin 2016; Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération, 9727/19, 6 juin 2019.

textes hétérogènes qui sous-tendent le discours de l'Union sur la prévention et la lutte contre la radicalisation. Il s'agira plus précisément d'analyser la place que celle-ci occupe et les objectifs auxquels elle renvoie dans les débats européens à partir de 2005 - date de la consécration officielle de la lutte contre la radicalisation dans les textes institutionnels - sans nous interdire quelques retours en arrière pour revenir sur certaines initiatives marquantes entretenant un lien plus ou moins flou avec la lutte contre la radicalisation. En droite ligne de notre questionnement de départ, nous chercherons à éclaircir ce que désigne l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation » au sens des textes européens.

31. L'on verra que les préoccupations sécuritaires occupent une place importante dans le discours des institutions d'autant que la radicalisation est couramment associée à des phénomènes menaçants comme les combattants terroristes étrangers, les sortants de prison, la propagande terroriste ou encore aux actes violents commis par des individus isolés<sup>470</sup>(1). Sans compter les confusions entretenues par le discours tendant parfois à assimiler radicalisme et terrorisme. D'un autre côté, une part significative des impératifs promus dans le discours s'inscrit dans un objectif plus large visant à éliminer durablement les facteurs qui créent des conditions propices à la radicalisation (2). L'approche transversale/multidisciplinaire promue au niveau de l'Union pour aborder les nombreuses préoccupations ayant trait à la lutte contre la radicalisation rappelle sous certains aspects celle privilégiée par les États belge et français. Cela ne peut étonner dans la mesure où l'Union, par l'intermédiaire du Conseil, est une caisse de résonance des problématiques rencontrées par les États.

### ***1. De la nécessité de prévenir les risques de basculement dans l'action violente : le discours sur les impératifs de prévention à court terme***

32. Les textes européens relatifs à la coopération policière contiennent quelques références marquantes à l'ambition de lutter contre la radicalisation avant 2004, y compris à ses dérivés tels que le radicalisme, l'extrémisme ou les groupes radicaux (a). Si l'on peut y déceler une volonté d'étendre la coopération en matière de lutte contre le terrorisme à la menace que représente la radicalisation, ces références sont néanmoins peu nombreuses et s'inscrivent bien souvent dans un contexte national réactif. La consécration officielle de la lutte contre la radicalisation dans le pilier « prévention » de la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme de 2005 marque une étape significative (b). Malgré la grande diversité de préoccupations rattachée à la prévention et la lutte contre la radicalisation, l'on verra que les instruments programmatiques pluriannuels relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice ne sont pas indifférents à l'impératif de détection de la radicalisation (c). Sous l'incidence de la résurgence des attaques terroristes commises en Europe à partir de 2015, la

---

<sup>470</sup> L'interdépendance du pôle social et du pôle sécuritaire ressort également reflétée au sein de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité de 2020. Voy. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'Union de la sécurité, COM(2020)605 final, 24 juillet 2020, pp. 19-20.

prévention et la lutte contre la radicalisation fait partie intégrante des priorités de l'Union en matière de sécurité et renvoie à plusieurs préoccupations de nature sécuritaire (d).

**a. Des références marginales quoi que notables à la radicalisation violente dans le champ de la coopération policière et judiciaire en matière pénale avant 2004**

33. L'étude des références pertinentes à la radicalisation dans le champ de la coopération policière européenne nous conduit à remonter jusqu'aux années 1970, ne serait-ce que pour éclaircir certaines zones d'ombre entretenues par le discours. A cette période, plusieurs États ressentent le besoin de mettre en place une coopération entre leurs forces de police face aux violences terroristes, à l'époque sous-tendues par l'idéologie anarchiste, mais aussi l'extrémisme de gauche et de droite. La Communauté européenne ne dispose d'aucune prérogative en matière de lutte contre le terrorisme et les États membres privilégient une coopération informelle, en marge des traités européens. C'est ainsi qu'est créé le groupe Trevi lors du Conseil européen des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1975, dont la vocation initiale est centrée sur la lutte anti-terroriste<sup>471</sup>. Cette structure intergouvernementale à trois échelons, réunissant différents fonctionnaires des États membres de la Communauté Européenne allant des ministres de l'Intérieur jusqu'aux policiers opérationnels, avait pour mission principale de favoriser la coopération policière à l'échelle européenne.

34. Le groupe Trevi présente, *a priori*, un intérêt pour l'objet de cette étude, du moins si l'on souscrit à l'idée répandue que la dénomination de cette structure vient de l'acronyme français « Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale ». Ce qui suggérerait un début de coopération policière tournée non seulement vers le terrorisme mais aussi vers l'extrémisme et le radicalisme. Cette hypothèse est cependant loin d'être admise par tous, comme l'expliquent plusieurs fonctionnaires européens ayant directement participé aux travaux de cette structure.

**i. TREVI : une dénomination révélatrice d'une coopération policière tournée vers la lutte contre le radicalisme dès les années soixante-dix ?**

35. Précisons d'emblée qu'il existe une controverse au sujet de la signification donnée au nom « Trevi ». Deux hypothèses sont habituellement avancées. Pour certains, ce nom dérive de l'acronyme « Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale ». Pour d'autres, ce nom ne fait pas référence à autre chose que la fameuse fontaine de Rome où a eu lieu la première rencontre de ce groupe. Dans la littérature, cette question est généralement abordée de manière marginale et la plupart

---

<sup>471</sup> Pour des développements approfondis sur cette structure voy. C. CHEVALLIER-GOVERS, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 142-146

des auteurs s'étant intéressés au groupe Trevi ne prennent pas parti pour l'une ou l'autre de ces hypothèses.

36. A la suite d'un entretien réalisé avec Wanceslas de Lobkowicz<sup>472</sup>, ancien chef d'unité à la Commission européenne et responsable de l'unité Justice et Affaires Intérieures, il a pu être confirmé que contrairement à une légende répandue, le nom Trevi n'est pas un acronyme de « Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale », mais une référence indirecte au nom du premier président de ce groupe, M. Fonteijn<sup>473</sup>. Un rapprochement ayant ensuite été opéré entre ce nom et le mot fontaine, en référence au lieu où s'est déroulée la réunion initiale de ce groupe, d'où la décision de l'appeler Trevi. Cette interprétation est également confirmée par Charles Elsen, ancien Directeur général chargé de Justice et Affaires intérieures au Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne, qui n'a pas manqué de revenir sur les mystères entourant le nom Trevi dans le cadre d'une réflexion plus large sur les origines de cette structure <sup>474</sup>.
37. Didier Bigo, chef de file des études critiques de sécurité, aborde la question indirectement, sous l'angle de celle de savoir à quel pays Trevi doit-il son origine<sup>475</sup>. Les controverses relatives à sa dénomination seraient ainsi le fruit de querelles entre les différents pays se disputant l'origine de son nom. Ainsi que le relève l'auteur, « Les livres anglo-saxons en donnent la paternité à Callaghan ; les Italiens rappellent le lieu de la rencontre initiale (la fontaine de Trevi) et notent ainsi que leur ministre s'appelait Fontana ; les Néerlandais, que le fonctionnaire qui a créé le système telex *ad hoc* entre les capitales s'appelait Fonteijn »<sup>476</sup>. Les Allemands évoquent quant à eux « un pré-projet qu'ils auraient amené et dont Trevi serait l'acronyme français pour 'Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale' »<sup>477</sup>, ce que réfutent les Français.
38. Bien qu'il soit difficile de confirmer l'une ou l'autre de ces hypothèses avec certitude, il ressort de nos recherches que les réflexions menées sur le groupe Trevi ne font en aucun cas référence au radicalisme lorsqu'il est question d'aborder les missions et les travaux entrepris au sein de cette structure. Si le champ d'intervention du groupe Trevi, au départ centré sur les problèmes de terrorisme interne et sur les moyens de partager des informations pour évaluer la menace qu'il représente (Groupe 1 : terrorisme) s'étendra ensuite aux troubles à l'ordre public, en lien avec la question des manifestations violentes et le problème du hooliganisme (Groupe II : coopération scientifique et technique), à la criminalité internationale liée notamment au trafic de

---

<sup>472</sup> Entretien téléphonique réalisé le 7 août 2019

<sup>473</sup> W. DE LOBKOWICZ, *L'Europe et la sécurité intérieure – Une élaboration par étapes*, Paris, La documentation française, 2002, note de bas de page p.19.

<sup>474</sup> C. ELSSEN, « Retour aux sources: la coopération TREVI » in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 183-196.

<sup>475</sup> D. BIGO, *Police en réseaux - l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, note de bas de page n°2 pp. 86-87.

<sup>476</sup> *Ibid.*

<sup>477</sup> *Ibid.*

drogue, d'armes et d'œuvres d'art (Groupe III : crime international), ou encore, aux questions liées à la libre circulation des personnes (Trevi 92), force est de constater que la problématique du radicalisme ne fait pas partie des problématiques traitées dans le cadre de ses groupes de travail, ni des thématiques abordées lors des rencontres Trevi<sup>478</sup>.

39. Cela tend à conforter l'idée qu'à cette époque, la radicalisation ne fait pas encore partie des préoccupations débattues au sein des réseaux informels de coopération policière mis en place à l'échelle européenne. Pour autant, les références à l'objectif de prévention de la criminalité, que ce soit au sens large ou ciblant la criminalité terroriste en particulier, ne manquent pas dans les textes consacrés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice<sup>479</sup>. Rappelons qu'avec l'adoption du traité d'Amsterdam (1997) la prévention de la criminalité, entre autres terroriste, fait explicitement partie des moyens mis au service de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ). Le Conseil européen de Tampere avait en ce sens conclu à la nécessité de développer un volet prévention dans les actions de lutte contre la criminalité : « il convient de développer l'échange des meilleures pratiques, de renforcer le réseau des autorités nationales compétentes en matière de prévention de la criminalité ainsi que la coopération entre les organismes nationaux spécialisés dans ce domaine, et d'étudier à cette fin la possibilité d'un programme qui serait financé par la Communauté »<sup>480</sup>. Or, c'est bien sous l'angle de la prévention de la criminalité terroriste<sup>481</sup> que la radicalisation est le plus souvent appréhendée comme en témoignent les références fréquentes dans les textes européens à la « radicalisation conduisant à l'extrémisme violent et au terrorisme »<sup>482</sup>. En tout état de cause l'absence de références à la radicalisation dans les débats relatifs aux priorités qui sous-tendent l'ELSJ sur la période précédant les attentats du 11 septembre 2001 semble indiquer que l'objectif de prévention de la criminalité, ici terroriste, n'est pas encore envisagé sous l'angle de la lutte contre la radicalisation. Il semblerait qu'au début des années 2000, les priorités en matière de prévention ciblent davantage la délinquance chez les jeunes, la criminalité urbaine et celle liée à la drogue<sup>483</sup>.

40. Les événements du 11 septembre 2001 auront un effet accélérateur sur l'adoption de nouveaux instruments législatifs dans le champ de la coopération aussi bien judiciaire que policière. Face à l'émergence d'une menace terroriste internationale, largement perçue à cette époque comme externe à l'Union, le Conseil européen affirmait lors d'un conseil extraordinaire tenu le 21 septembre 2001 son ambition de faire procéder à

---

<sup>478</sup> Voy. P. LE JEUNE, *La coopération policière européenne contre le terrorisme*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 108-109. Voy. également M. SABATIER, *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 62-72.

<sup>479</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 9 et s.

<sup>480</sup> Voy. Conclusions du Conseil européen de Tampere, 1999, points 41-42.

<sup>481</sup> Étant précisé que le terrorisme fait explicitement partie des domaines de criminalité grave revêtant une dimension transfrontalière reconnus par le traité.

<sup>482</sup> Voy. *Supra* Chapitre I, partie conceptuelle de la thèse.

<sup>483</sup> *Ibid.*, point 42.

l'identification des terroristes présumés en Europe ainsi que des organisations qui les soutiennent afin d'établir une liste commune des organisations terroristes<sup>484</sup>. Une meilleure coopération et un meilleur échange d'informations entre tous les services de police et de renseignements de l'Union était attendue, y compris avec Europol dont les missions seront considérablement renforcées, en particulier en matière de collecte, d'analyse et d'échange de données à des fins opérationnelles et stratégiques<sup>485</sup>.

41. Sur la période qui suit immédiatement les événements du 11 septembre 2001, la lutte contre la radicalisation n'apparaît pas encore au centre des débats européens sur la prévention du terrorisme. Néanmoins la prévention du radicalisme violent n'est pas totalement absente des préoccupations en matière d'échange d'informations policières comme en témoigne une proposition de 2002 visant à échanger des informations sur les « groupes radicaux violents liés au terrorisme ». Cette proposition, à l'initiative du Royaume d'Espagne, prend appui sur un autre instrument notoire adopté à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, à savoir la décision-cadre de 2002 relative à la lutte contre le terrorisme visant à établir une définition commune des infractions terroristes<sup>486</sup>.

## **ii. La recommandation de 2002 visant à échanger des informations sur les « groupes radicaux violents liés au terrorisme »**

42. Le 29 janvier 2002, dans une note du Groupe « terrorisme », la présidence espagnole propose que, par la voie d'une décision du Conseil, soit établi « un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les incidents provoqués par des groupes radicaux violents liés au terrorisme »<sup>487</sup>. Cet instrument, proposé initialement sur la base légale de l'article 34, paragraphe 2, c) du TUE relative à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, serait, d'après le texte de la proposition, « très utile pour prévenir, voire réprimer, le radicalisme violent des jeunes en milieu urbain, de plus en plus manipulés par les organisations terroristes pour réaliser leurs propres objectifs criminels »<sup>488</sup>. Notons à cet égard que le champ des informations échangées est, au départ, défini de manière particulièrement large puisqu'il concerne des personnes ayant des antécédents judiciaires liés au terrorisme, « quoique tout pays pourrait, en fonction de sa législation nationale, échanger des informations même

---

<sup>484</sup> Conclusions et Plan d'Action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, p. 2 ; Voy. également Conseil de l'Union européenne, Actions de l'Union européenne suite aux attentats aux États-Unis – Mise à jour hebdomadaire de la feuille de route, 13381/01, 31 octobre 2001.

<sup>485</sup> Conclusions et Plan d'Action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, p. 2. Pour un aperçu des pouvoirs renforcés d'Europol sur cette période voy. M. DEFLEM, "Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective", *Justice quarterly*, Vol. 23, n°3, September 2006, p. 344.

<sup>486</sup> Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (2002/475/JAI), *J.O.C.E.*, L 164, 22 juin 2002.

<sup>487</sup> Conseil de l'Union européenne, « Présentation d'une initiative de la présidence visant à établir un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les incidents terroristes », 29 janvier 2002, 5712/102.

<sup>488</sup> *Ibid.* p.2.



concernant des personnes ne répondant pas à ces critères »<sup>489</sup>. Sont toutefois exclues du champ de cette proposition les personnes exerçant « leurs droits d'expression et de manifestation garantis par la Constitution, tels que visés à l'article 6 du traité sur l'Union européenne »<sup>490</sup>.

43. S'agissant du contexte ayant motivé cette proposition, cette initiative part du constat que lors de réunions politiques à haut niveau, telles que les manifestations en marge du Conseil européen de Göteborg en juin 2001 ou encore le sommet du G-8 à Gênes en juillet 2001, a pu être observée « une augmentation progressive des actes de violence et de vandalisme criminel commis par des groupes extrémistes radicaux<sup>491</sup> et que ces actes ont clairement suscité des situations de terreur au sein de la société, et entraîné une réaction de l'Union, qui a dressé la liste de ces actes et les a définis comme infractions à l'article premier de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme »<sup>492</sup>. Cette dernière partie du texte laisse entendre que les actes de violences commis par des groupes radicaux/extrémistes lors de manifestations seraient de nature à être appréhendés sous la qualification de terrorisme au sens de la décision-cadre 2002/475/JAI, ce qui tend à confirmer les craintes exprimées lors de l'adoption de cet instrument. Le caractère vague et englobant de la notion de terrorisme avait suscité d'importantes préoccupations au cours des négociations du texte<sup>493</sup>. Il est à noter qu'à cette période l'Espagne est particulièrement affectée par la montée de la violence extrémiste attribuée à des mouvements de jeunesse basque<sup>494</sup>, un phénomène qui contraste avec l'extrémisme religieux sur lequel l'attention se fixe à l'heure actuelle.
44. Concernant les suites données à cette proposition, le texte a été remanié à six reprises et a finalement pris la forme d'une recommandation du Conseil<sup>495</sup>, de ce fait non soumise au Parlement européen pour avis<sup>496</sup>. Les modifications apportées à la version

---

<sup>489</sup> Conseil de l'Union européenne, « Initiative du Royaume d'Espagne visant à adopter une décision du Conseil portant création d'un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les incidents provoqués par des groupes radicaux violents liés au terrorisme », 13 février 2002, 5712/1/02 REV 1.

<sup>490</sup> *Op. cit.*, voy. article 3 du projet de décision.

<sup>491</sup> Lors des versions révisées 2 et 3 de la proposition litigieuse, les auteurs de ces actes de violence ne sont plus désignés comme appartenant à des « groupes extrémistes radicaux » mais comme des « éléments incontrôlés ». Voy. en ce sens Conseil de l'Union européenne, « Initiative du Royaume d'Espagne visant à adopter une décision du Conseil portant création d'un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les groupes terroristes », 11 mars 2002, 5712/2/02 REV 2 ; Council of the European Union, « Initiative by the Kingdom of Spain for the adoption of a Council Decision on the introduction of a standard form for exchanging information on terrorists », 26 March 2002, 5712/3/02 REV 3.

<sup>492</sup> *Op. cit.*, Voy. versions révisées 1, 2 et 3 de la proposition litigieuse, p.1.

<sup>493</sup> Pour des développements sur ces questions voy A. WEYEMBERGH, « L'impact du 11 septembre sur l'équilibre sécurité/liberté dans l'espace pénal européen », in E. BRIBOSIA et A. WEYEMBERGH (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, collection Droit et Justice, 2002, pp. 153-195.

<sup>494</sup> Voy notamment sur ce point O. CAHN, « La répression des 'Black Blocs', prétexte à la domestication de la rue protestataire », *Archives de politique criminelle*, Ed. Pédone, 2010/1 n°32, p. 191.

<sup>495</sup> Conseil de l'Union européenne, « Initiative du Royaume d'Espagne visant à adopter une recommandation du Conseil portant création d'un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les terroristes », 57/12/6/02 REV 6, 29, 29 mai 2002.

<sup>496</sup> La proposition initiale de décision sur la base de l'article 34§2, c. du TUE aurait requis l'unanimité au sein du Conseil et l'avis du Parlement européen mais le projet a par la suite été transformé en recommandation du Conseil pour laquelle seule l'unanimité du Conseil est requise. Le Parlement européen n'étant pas consulté. Cette

initiale sont principalement d'ordre langagier, le contenu et l'intention demeurant identiques<sup>497</sup>. La troisième version conduit à abandonner l'expression de « groupes radicaux violents liés au terrorisme »<sup>498</sup> pour la remplacer par « terroristes »<sup>499</sup>. Le texte ayant abouti à un accord entend par ailleurs restreindre le champ des personnes concernées par l'échange d'informations aux individus ayant des antécédents criminels en lien avec le terrorisme au sens de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme<sup>500</sup>. Cette modification résulte des réserves émises par la délégation néerlandaise, soutenue par un certain nombre d'autres délégations, ayant estimé que la description des personnes concernées par la décision était trop vague<sup>501</sup>. Il ressort de l'avis de plusieurs États que la proposition espagnole tendait en effet à assimiler trouble à l'ordre public et terrorisme, et ne cernait pas assez précisément les personnes pouvant faire l'objet de ces échanges de données<sup>502</sup>. Olivier Cahn relève à cet égard que « le simple fait qu'ait été admis, fut-ce dans un document de travail non-contraignant, l'amalgame entre violences à l'occasion de manifestations et actes de terrorisme est certainement révélateur du consensus existant entre les représentants des ministères de l'Intérieur pour faire basculer le traitement de ces comportements dans le domaine du droit pénal d'exception »<sup>503</sup>. En tout état de cause, cette recommandation témoigne de l'insécurité juridique relative à la définition du terrorisme telle qu'établie dans la décision-cadre 2002/475/JAI, ce qui est d'autant plus problématique que cette qualification est de nature à déclencher des mesures policières intrusives.

45. Si les références à l'impératif de combattre le radicalisme ou la radicalisation sont plutôt marginales dans les débats européens jusqu'en 2004, la consécration officielle de la lutte contre la radicalisation dans le pilier « prévention » de la lutte contre le terrorisme marque un tournant. Le fait que la lutte contre la radicalisation soit officiellement intégrée à partir de 2005 dans le pilier « prévention » de la stratégie européenne de lutte contre le terrorisme témoigne, du moins en apparence, d'une volonté de traiter ce phénomène en dehors des moyens répressifs qui sont cantonnés au pilier « poursuite » de ladite stratégie. Il nous faudra toutefois dépasser ces labels car sous-couvert de prévention, certains objectifs rattachés à la lutte contre la radicalisation ne sont pas si éloignés des objectifs traditionnellement assignés à la répression.

---

modification serait intervenue pour parvenir à une adoption rapide du texte compte tenu du temps restant à la présidence espagnole dans le cadre de son mandat.

<sup>497</sup> Voy. notamment pour une synthèse de ces révisions Statewatch bulletin, vol 12 no 2, Mach-April 2002, accessible depuis le lien suivant (consulté le 29 août 2019) <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/16spainter.htm>.

<sup>498</sup> *Op. cit.*, 5712/1/02 REV 1, p.1.

<sup>499</sup> *Op. cit.*, 5712/2/02 REV 2, p.1.

<sup>500</sup> Voy. 4<sup>ème</sup> révision, 5712/4/02 et suivantes.

<sup>501</sup> *Ibid.* Voy. 4<sup>ème</sup> révision, 5712/4/02. La délégation néerlandaise ainsi que d'autres États proposaient à la place que cette mesure concerne les personnes et organisations visées à la liste des individus faisant l'objet de mesures restrictives en application de la position commune du Conseil du 27 décembre 2001. Cette proposition n'a pas été reprise dans les versions suivantes.

<sup>502</sup> Voy. Rapport d'information de l'Assemblée nationale française n°183 déposé par la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union européenne sur des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution, 1<sup>er</sup> août 2002, p. 153.

<sup>503</sup> *Op. cit.*, O. CAHN, p. 192.

## **b. La consécration officielle de la lutte contre la radicalisation dans le pilier « prévention » de la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme à partir de 2005**

46. Les attentats de Madrid (2004) et de Londres (2005) ont eu un effet catalyseur sur le passage de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation en déplaçant l'attention sur les facteurs qui contribuent à alimenter le terrorisme<sup>504</sup>. A la suite de ces événements commis par des ressortissants européens nés et éduqués en Europe, à l'aide de réseaux implantés sur le territoire européen, la menace terroriste est perçue comme étant interne à l'Union, et l'adoption d'une stratégie à long terme s'attaquant aux facteurs qui contribuent à la radicalisation est pour la première fois encouragée dans le programme de La Haye (2004)<sup>505</sup>. Dès 2004, la présidence irlandaise convoque les groupes de travail spécialisés en matière de terrorisme (le *Working Party on Terrorism* [COTER] et le *Terrorism Working Group*), ainsi que les services de police et de renseignement nationaux pour traiter de la question du « recrutement terroriste », dont la « radicalisation » constituerait un élément clé<sup>506</sup>. La lutte contre la radicalisation est formellement ancrée dans le pilier « Prévention » de la stratégie européenne de lutte contre le terrorisme<sup>507</sup>, à côté des trois autres piliers, à savoir « la protection », « la poursuite » et « la réaction ». Il est à noter que cette stratégie est directement inspirée de celle du Royaume-Uni qui occupe la présidence du Conseil à l'époque. Si l'objectif général assigné au pilier « prévention » est « d'empêcher que les individus se tournent vers le terrorisme en s'attaquant aux facteurs et aux causes profondes qui peuvent conduire à la radicalisation et au recrutement, en Europe et au niveau international »<sup>508</sup> les priorités promues en lien avec cet objectif font une place non négligeable à la dimension sécuritaire de la prévention. En témoigne l'objectif d' « élaborer des approches communes pour détecter les comportements posant problème, en particulier l'utilisation abusive d'Internet, et prendre des mesures pour les combattre » ou encore celui de « lutter contre l'instigation et le recrutement, plus particulièrement dans les endroits qui y sont propices, comme les prisons, les lieux de formation religieuse ou de culte, notamment en mettant en œuvre une législation érigeant ces comportements en délits »<sup>509</sup>.

47. La stratégie du Conseil consacrée spécifiquement à la lutte contre la radicalisation et au recrutement de terroristes adoptée pour la première fois en 2005<sup>510</sup>, puis révisée en

---

<sup>504</sup> Déclaration du Conseil européen sur le terrorisme, Bruxelles le 25 mars 2004.

<sup>505</sup> Conseil, Le programme de la Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne (2005/C 53/01), *J.O.U.E.*, C 53, 3 mars 2005.

<sup>506</sup> Voy. L. BONELLI et F. RAGAZZI, *Op.cit.*, p. 6.

<sup>507</sup> Conseil de l'Union européenne, Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, 14469/4/05, 30 novembre 2005. Il est explicitement mentionné que cette stratégie définit dans les grandes lignes comment l'Union et les États membres mèneront la lutte contre la radicalisation et que celle-ci s'inscrira dans le cadre plus large de la stratégie de l'UE de lutte contre le terrorisme.

<sup>508</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>509</sup> *Ibid.*, para. 13.

<sup>510</sup> Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14781/1/05 REV1, 24 novembre 2005.

2008, 2014 et 2017 contient elle aussi des références à des priorités de même nature. Les objectifs de détection et de surveillance sont prégnants dès 2005, notamment lorsqu'il est question d'« entraver les activités des réseaux et des individus qui attirent de nouvelles recrues dans les rangs terroristes », auquel se rattache celui de « surveiller l'utilisation d'internet à des fins terroristes » et de « contrôler les déplacements vers les zones de conflits » ou encore de « mettre en place un cadre juridique approprié pour empêcher des individus de prôner et de légitimer la violence »<sup>511</sup>. La première communication de la Commission européenne de 2005 établit en ce sens un lien explicite entre l'objectif de prévenir les facteurs contribuant à la radicalisation et celui d'éradiquer la propagande terroriste sur internet par des mesures de détection et de suppression efficace de ces contenus<sup>512</sup>. Tout en reconnaissant que le principal défi assigné au pilier « prévention » de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE consiste à éviter la radicalisation et le recrutement qui incitent à commettre des infractions terroristes, la Commission européenne retient une conception large du terme prévention. En ce sens, elle considère que « la prévention touche également à la manière dont les terroristes utilisent l'internet pour la communication, le financement, la formation, le recrutement et la propagande »<sup>513</sup> établissant par la suite un parallèle entre ces objectifs et la finalité de prévention assignée à la décision cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme telle que modifiée en 2008<sup>514</sup>. Cet instrument de rapprochement des législations pénales sur lequel nous reviendrons dans le chapitre III de la thèse a vocation à rendre punissable en tant qu'infractions pénales à l'échelle de tous les États membres un certain nombre de comportements et fut modifié une première fois en 2008 pour étendre la définition des infractions liés aux activités terroristes à de nouveaux comportements, à savoir le recrutement, l'entraînement et la provocation publique à commettre une infraction terroriste.

48. Précisons que c'est dans le pilier « Poursuite » de la stratégie de lutte contre le terrorisme que les impératifs répressifs se trouvent formellement consacrés. Au sein de ce troisième pilier, le Conseil s'engage notamment à favoriser l'échange d'informations et de données de renseignement entre les États, à fournir des analyses communes de la menace et à renforcer la coopération opérationnelle en matière de répression<sup>515</sup>, ou encore, à priver les terroristes « des possibilités qu'offre Internet de communiquer et de diffuser des connaissances techniques liées au terrorisme »<sup>516</sup>. Au vu des éléments qui

---

<sup>511</sup> *Ibid.*, para. 9. Ces objectifs sont pérennisés par la version révisée de la Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, 15175/08, 14 novembre 2008. Voy. également Conseil de l'Union européenne, Plan d'action de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14782/05, 22 novembre 2005.

<sup>512</sup> Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant le recrutement des groupes terroristes : combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation violente, COM(2005), 21 septembre 2005.

<sup>513</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, La politique antiterroriste de l'UE : principales réalisations et défis à venir, COM(2010) 386 final, 20 juillet 2010.

<sup>514</sup> *Ibid.*

<sup>515</sup> Conseil de l'Union européenne, Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, 14469/4/05, *Op.cit.*, para. 23.

<sup>516</sup> *Ibid.*, para. 28.

précédent, les impératifs préventifs et répressifs de la lutte contre le terrorisme semblent ainsi aller de pair sans toutefois que la frontière entre les deux soit complètement étanche<sup>517</sup>.

49. Les préoccupations sécuritaires liées à la lutte contre la radicalisation n'auront de cesse de se renforcer sous l'effet de l'évolution de la menace terroriste.

### **c. Le resserrement du lien entre prévention et détection de la radicalisation dans le discours sous-tendant les priorités de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en 2010**

50. Dans le cadre du Programme de Stockholm de 2010 établissant les priorités de l'ELSJ pour la période 2010-2014<sup>518</sup>, le Conseil européen réaffirme sa stratégie visant à lutter contre le terrorisme de manière globale, fondée sur les quatre piliers précités, et préconise un renforcement de l'axe prévention. Le contexte juridique de l'époque marqué par l'adoption du traité de Lisbonne n'est pas à négliger. L'introduction de l'article 84 TFUE marque une étape importante en ce qu'il fonde pour la première fois la compétence de l'Union en matière de prévention du crime<sup>519</sup> sans toutefois préciser ce que recouvre cette notion. Rappelons que l'harmonisation des législations est explicitement exclue de cette nouvelle compétence, marquant ainsi la réticence des États à confier à l'Union des prérogatives dans le domaine de la prévention. Cette réticence est d'autant plus criante que cette disposition se trouve insérée dans un chapitre sur la coopération judiciaire, une matière expressément rattachée à l'ELSJ et relevant ainsi de la catégorie des compétences partagées. Or, les compétences octroyées à l'Union en vertu de l'article 84 TFUE sont cantonnées à des actions d'appui et d'encouragement, ce qui devrait naturellement faire entrer la prévention du crime dans la catégorie des compétences d'appui bien que la liste des matières comprises sous cette catégorie n'y fasse aucunement référence<sup>520</sup>.

51. Consécutivement à cette nouvelle base juridique, le programme de Stockholm se donne pour ambition de développer les travaux de l'Union dans le domaine de la prévention de la criminalité<sup>521</sup>. Dans la lignée des priorités définies lors du Conseil européen de Tampere, les chefs des États membres exigent l'intégration des aspects liés à la prévention dans toutes les actions de lutte contre la criminalité et reconnaissent ainsi la

---

<sup>517</sup> En ce sens Thierry Balzaq observe que l'échange d'information s'étend de manière transversale à l'ensemble des composantes de la stratégie européenne anti-terroriste, y compris la prévention de la radicalisation. Voy. T. BALZACQ, « The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies », *Journal of Common Market Studies*, Vol.46, n°1, 2008, p. 77.

<sup>518</sup> Conseil européen, « Le programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens » *J.O.U.E.*, C115/1, 4 mai 2010.

<sup>519</sup> Pour des développements sur l'introduction de cette nouvelle base juridique voy. R. SICURELLA, « EU competence in criminal matters » in V. MITSILEGAS, M. BERGSTRÖM and T. KONSTADINIDES (eds.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Elgar, 2016, p. 57. Voy. également P. DE PASCALE, « Article 84 », in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (ed.), *The Treaty on the Functioning of the European Union (TEU)-A Commentary*, Springer, 2021, 1739 p.

<sup>520</sup> Voy. P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2013, p. 367.

<sup>521</sup> Conseil européen, Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, *J.O.U.E.* C 115/1, 4 mai 2010.

prévention de la criminalité comme un complément nécessaire aux mesures de répression<sup>522</sup>. L'adjonction récurrente des termes « prévenir et combattre » dans les instruments programmatiques de l'Union dévolus à la lutte contre la criminalité transnationale en est incontestablement le reflet. Comme le souligne Constance Chevallier-Govers, il en ressort que l'ELSJ comporte à la fois une dimension répressive, qui s'est développée initialement, et une dimension préventive qui est relativement nouvelle<sup>523</sup>.

52. S'agissant plus spécifiquement de la criminalité terroriste, ce recentrage préventif ne s'inscrit pas uniquement dans l'objectif de s'attaquer aux facteurs de radicalisation, il met à jour un lien évident entre prévention et détection. Les États sont notamment invités à « élaborer des mécanismes de prévention, en particulier pour permettre la détection précoce des signes de radicalisation ou des menaces, y compris celles qui émanent de mouvements extrémistes violents et militants »<sup>524</sup>. Le partage d'informations relatif à la radicalisation, bien qu'il ne figure pas explicitement dans les différentes stratégies de lutte contre la radicalisation du Conseil, est expressément encouragé dans la version révisée du plan d'action de l'UE de 2009 visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes<sup>525</sup>. Il est ainsi recommandé aux États membres de prendre des dispositions en vue de partager les informations sur la radicalisation et de mettre en place des mécanismes permettant d'analyser et d'évaluer de manière systématique l'environnement dans lequel celle-ci se matérialise<sup>526</sup>. Une attention particulière semble être portée aux prêcheurs islamistes radicaux qui chercheraient à entrer/circuler dans l'UE et aux individus de retour de zone de combats<sup>527</sup>.
53. Dans la lignée de cet objectif est proposée, à l'initiative de l'Espagne qui occupe à l'époque la présidence du Conseil de l'Union européenne, la mise au point d' « un instrument de collecte de données sur les processus de radicalisation violente », présenté comme un outil flexible facilement adaptable aux besoins de chaque État<sup>528</sup>. Si aucune attaque terroriste n'est à déplorer pendant cette période, cette proposition

---

<sup>522</sup> *Ibid.*

<sup>523</sup> C. CHEVALLIER-GOVERS, “Article 67 TFUE”, “Article 68 TFUE” and “Article 276 TFUE” in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (ed.), *The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)-A Commentary*, Springer, 2021, 1739 p. Pour une réflexion sur la dimension sécuritaire que revêt ce concept dans le contexte de l'ELSJ voy. E. HERLIN-KARNELL, “The EU as a Promoter of Preventive Criminal Justice and the Internal Security Context”, *European Politics and Society*, vol. 17, n°2, 2016, pp. 215-225.

<sup>524</sup> Conseil européen, Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, *Op.cit.*, point 4.5.

<sup>525</sup> Council of the European Union, Revised EU Radicalisation and Recruitment Action Plan – Implementation Plan, 9915/09, 14 May 2009.

<sup>526</sup> Conseil de l'UE, Projet de conclusions du Conseil sur l'utilisation d'un instrument normalisé, multidimensionnel et semi-structuré de collecte des données et d'informations sur les processus de radicalisation dans l'UE, 8570/10, 16 avril 2010.

<sup>527</sup> Council of the European Union, Revised EU Radicalisation and Recruitment Action Plan – Implementation Plan, 9915/09, *Op.cit.*

<sup>528</sup> Conseil de l'UE, Projet de conclusions du Conseil sur l'utilisation d'un instrument normalisé, multidimensionnel et semi-structuré de collecte des données et d'informations sur les processus de radicalisation dans l'UE, 8570/10, *Op.cit.*

intervient dans un contexte marqué par une évolution de la menace qui proviendrait tout autant de terroristes organisés que de « loups solitaires » potentiellement radicalisés<sup>529</sup>. Cet instrument a vocation à être utilisé au stade de la collecte d'informations comme grille de lecture<sup>530</sup>. L'ambition est de favoriser une lecture commune de la radicalisation et par conséquent d'améliorer l'échange d'informations entre les États membres, et, plus généralement, de leur permettre d'acquérir une meilleure connaissance de ce phénomène et des moyens de l'identifier<sup>531</sup>. Il est prévu qu'il soit mis à disposition de tous les États membres, en ce compris les forces de police, les services de sécurité et les agences de renseignement ainsi que les institutions et agences de l'Union européenne. Au plan pratique, cet instrument est structuré autour de quatre grandes catégories de données qui correspondent plus ou moins aux facteurs de radicalisation identifiés. A cet égard, il est reconnu que les processus de radicalisation sont complexes, multiformes et difficiles à saisir tant ils font intervenir de nombreux facteurs. D'où l'accent mis sur la nature flexible de cet instrument et sur l'importance qu'il puisse s'adapter aux besoins des États. Ces quatre catégories sont les suivantes : (1) « idéologies et messages radicaux sous-tendant la radicalisation violente »<sup>532</sup> mettant l'accent sur le contenu idéologique auquel sont exposés les individus en voie de radicalisation violente ; (2) « canaux de diffusion de la radicalisation violente »<sup>533</sup> regroupant les informations sur les agents qui transmettent et reçoivent le contenu idéologique et sur le canal de communication utilisé ; (3) « facteurs influençant la radicalisation violente »<sup>534</sup> informant sur le cadre et le lieu où se produit la radicalisation ; (4) « effets et changements »<sup>535</sup> décrivant la transformation d'un individu après une radicalisation violente. Pour chacun de ces axes est indiqué précisément le type d'information à collecter<sup>536</sup>. Cette proposition fut jugée excessivement compliquée en termes de formalités par les autres États membres. Elle prit finalement la forme d'une recommandation non contraignante<sup>537</sup>.

54. Les attaques terroristes survenues sur le sol européen à partir de 2015 auront pour effet de raviver les débats sur la nécessité de prévenir le phénomène par lequel certains jeunes européens en arrivent à être attirés par le terrorisme au point de basculer dans l'action violente. La lutte contre le terrorisme ainsi que la prévention et lutte contre la

---

<sup>529</sup> Voy. en ce sens Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « La politique antiterroriste de l'UE : principales réalisations et défis à venir », COM(2010)386 final, 20 juillet 2010, p.2 ; Voy. également EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2010.

<sup>530</sup> Conseil de l'UE, Projet de conclusions du Conseil sur l'utilisation d'un instrument normalisé, multidimensionnel et semi-structuré de collecte des données et d'informations sur les processus de radicalisation dans l'UE, 8570/10, *Op.cit.*

<sup>531</sup> *Ibid.*

<sup>532</sup> *Ibid.*, p.3.

<sup>533</sup> *Ibid.*

<sup>534</sup> *Ibid.*

<sup>535</sup> *Ibid.*

<sup>536</sup> *Ibid.* V. Annexe I.

<sup>537</sup> Voy. R. BOSSONG, "EU cooperation on terrorism prevention and violent radicalization : frustrated ambitions or new forms of EU security governance ?", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 27, No. 1, 2014, p. 73.

radicalisation sont systématiquement associées dans les textes programmatiques consacrés à la sécurité.

#### **d. L'intégration de la lutte contre la radicalisation dans les priorités de l'Union en matière de sécurité sous l'incidence de la résurgence des attaques terroristes à partir de 2015**

55. Les attentats survenus sur le territoire européen entre 2015 et 2020 conjugués aux départs sans précédent de ressortissants européens désireux de rejoindre des groupes terroristes en Syrie et en Irak ont remis à l'ordre du jour le besoin de lutter contre les causes profondes du terrorisme. L'objectif de lutter contre le terrorisme et prévenir la radicalisation compte parmi les priorités de plusieurs textes programmatiques européens consacrés au thème de la sécurité. Il en va notamment ainsi du programme européen en matière de sécurité pour les années 2015 à 2020<sup>538</sup> et de la stratégie de l'UE pour l'Union de la sécurité pour les années 2020 à 2025<sup>539</sup>. La prévention et la lutte contre la radicalisation se trouve ainsi ancrée dans les priorités stratégiques de l'Union dans le domaine de la sécurité et continue d'occuper une place centrale au sein des instruments programmatiques consacrés spécifiquement à la lutte contre le terrorisme comme en témoigne le pilier « prévenir » du programme de lutte antiterroriste pour l'UE adopté fin 2020<sup>540</sup>. Dans ces différents textes d'orientation, la lutte contre la radicalisation est associée à des problématiques diverses telles que la propagande extrémiste et le risque posé par les combattants terroristes étrangers, la détection précoce sans omettre les priorités d'ordre social tel que le renforcement de la cohésion sociale qui constitue le versant non sécuritaire de la prévention de la radicalisation examiné ci-après.

56. A la suite des attaques terroristes en 2015 et 2016, les chefs d'État ou de gouvernement, appelaient de leurs vœux à la mise en œuvre d'une série de mesures axées sur le renforcement des outils de contrôle aux frontières, l'intensification de l'échange d'informations ainsi que sur l'élaboration de mesures préventives efficaces, passant notamment par l'amélioration de la détection précoce de signes de radicalisation au niveau local<sup>541</sup>. L'évaluation et la détection des risques de radicalisation dans le contexte spécifique de la prison fait partie des préoccupations retenant l'attention du Conseil de l'Union dès l'année 2015 dans la perspective de la libération de délinquants

---

<sup>538</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, COM(2015) 185 final, 28 avril 2015.

<sup>539</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 final, 24 juillet 2020.

<sup>540</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final.

<sup>541</sup> Déclaration des membres du Conseil Européen du 12 février 2015 ; Déclaration commune des ministres européens de la justice et de l'intérieur et des représentants des institutions de l'UE sur les attentats terroristes perpétrés le 22 mars 2016 à Bruxelles.



terroristes et extrémistes violents incarcérés dans plusieurs États membres<sup>542</sup>. L'objectif de contrer la rhétorique de Daech en s'attaquant à la propagande terroriste en ligne n'est pas moins important aux yeux des représentants des États<sup>543</sup>. L'impératif de prévenir et lutter contre la diffusion de la propagande extrémiste en ligne - aussi désigné par l'expression « lutte contre la radicalisation en ligne » - sera de nouveau placé au centre du débat dans le contexte des attentats survenus dans plusieurs États européens au cours de l'année 2020<sup>544</sup>. Un lien est ainsi établi entre prévention de la radicalisation et prévention de la propagation de certaines idées susceptibles de conduire à la violence terroriste comme le confirme le Programme de lutte antiterroriste pour l'UE adopté par la Commission européenne en décembre 2020<sup>545</sup>. L'impératif de « lutter contre les idéologies extrémistes en ligne » arrive en tête des priorités énumérées dans le pilier « Prévenir » dudit programme.

57. Dans la lignée des impératifs sécuritaires précités, le renforcement de l'échange d'informations concernant la radicalisation terroriste en Europe fait partie des axes clés de la résolution de 2015 du Parlement européen sur la prévention de la radicalisation<sup>546</sup>. Outre l'engagement réitéré de parvenir à l'élaboration d'une directive de l'Union sur les dossiers passagers (PNR), le Parlement soutient le renforcement de l'échange d'informations à travers une meilleure exploitation du SIS et des bases de données d'Europol et appelle également l'Union à intégrer la problématique de la radicalisation terroriste dans les formations données par le Collège européen de police (CEPOL)<sup>547</sup>. La Commission temporaire spéciale sur le terrorisme du Parlement européen (dite « Commission TERR »), créée à la suite des attaques terroristes perpétrées récemment sur le sol européen pour une durée de douze mois, a consacré une partie de son rapport de 2018<sup>548</sup> à la prévention et la lutte contre la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent. La thématique y est abordée en lien avec une grande diversité de préoccupations à la fois sociétales et sécuritaires. Il en va notamment ainsi du problème

---

<sup>542</sup> Conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation, conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015, p. 4.

<sup>543</sup> Déclaration commune des ministres européens de la justice et de l'intérieur et des représentants des institutions de l'UE sur les attentats terroristes perpétrés le 22 mars 2016 à Bruxelles, *Op.cit.* La Communication de la Commission européenne de 2014 sur la prévention de la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent comprend également un axe prioritaire traitant spécifiquement de l'utilisation des moyens de communication moderne à des fins de diffusion de l'idéologie terroriste. Voy. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent : renforcer l'action de l'UE », COM(2013) 941 final, 15 janvier 2014.

<sup>544</sup> Déclaration commune des ministres de l'intérieur de l'UE sur les attentats terroristes perpétrés récemment en Europe, 13 novembre 2020.

<sup>545</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final.

<sup>546</sup> Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, P8\_TA(2015)0410, *J.O.U.E.*, C366, 27 octobre 2017.

<sup>547</sup> *Ibid.*, points 44 ; 45.

<sup>548</sup> Parlement européen, Rapport sur les observations et les recommandations de la commission spéciale sur le terrorisme (2018/2044(INI)), A8-0374/2018, 21 novembre 2018, Point AL et suivants.

lié à la propagation d'idées extrémistes en lien avec le « fondamentalisme islamique radical »<sup>549</sup> et des « cas de prédicateurs de haine radicaux »<sup>550</sup> recensés en Europe. Face aux dangers que posent la diffusion de telles idées, ladite Commission TERR soutient avec vigueur l'impératif tendant à prévenir la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne dans le prolongement des réflexions engagées en ce sens par le législateur de l'Union<sup>551</sup>.

58. Alors que jusqu'ici la Commission n'abordait pas frontalement le phénomène de la radicalisation en lien avec l'impératif de détection<sup>552</sup>, ce lien est désormais établi en 2016. Dans sa dernière communication sur le soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent<sup>553</sup>, la Commission reconnaît que les actions visant à prévenir et à combattre la radicalisation présentent une forte dimension sécuritaire. Outre l'importance des mesures préventives et éducatives, elle considère qu'il est nécessaire que les États membres échangent de manière proactive « toutes les informations utiles sur les condamnés remis en liberté suspectés de radicalisation ou les individus radicalisés connus, afin d'assurer la surveillance de ceux qui représentent un risque élevé »<sup>554</sup>. Le partage d'informations sur la radicalisation par le biais du SIS est particulièrement encouragé. Aux yeux de la Commission l'utilité de ce système permet non seulement d'empêcher efficacement des citoyens de l'Union de se rendre dans des zones de conflit à des fins terroristes et de repérer ceux qui représentent un danger à leur retour mais aussi, et au-delà, d'introduire des signalements relatifs aux personnes soupçonnées d'être radicalisées dans le but d'accomplir des actes de terrorisme<sup>555</sup>.
59. Le partage d'informations à l'égard de personnes susceptibles de constituer une menace en raison de leur « extrémisme violent » est par ailleurs soutenu par le Conseil de l'Union en 2020. Dans un contexte marqué par la résurgence des attaques terroristes commises en France, en Autriche et en Allemagne, le Conseil appelle de ses vœux à renforcer le partage d'informations à l'égard des personnes dont il est possible d'estimer « qu'elles représentent une menace terroriste ou extrémiste violente »<sup>556</sup>. Cette formule d'encouragement repose sur le constat qu'il n'existe pas de critères communs pour déterminer lesquelles parmi ces personnes devraient figurer dans les bases de données et que le cadre juridique actuel encadrant les systèmes d'information

---

<sup>549</sup> *Ibid.*, point AV.

<sup>550</sup> *Ibid.*, point AW.

<sup>551</sup> *Ibid.*, points AZ-BE

<sup>552</sup> Voy. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant « Le recrutement des groupes terroristes : combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation violente », COM(2005)313 final, 21 septembre 2005 ; Communication de la Commission, « Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent : renforcer l'action de l'UE », COM(2013)941 final, 15 janvier 2014.

<sup>553</sup> Communication de la Commission « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », COM(2016)379 final, 14 juin 2016.

<sup>554</sup> Communication de la Commission « Mise en œuvre du programme en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et ouvrir la voie à une union de la sécurité réelle et effective », COM(2016) 230 final, 20 avril 2016, p. 9.

<sup>555</sup> Communication de la Commission « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », COM(2016)379 final, *Op.cit.*, p.15.

<sup>556</sup> *Ibid.*, para. 67-69.

ne garantit pas qu'elles y soient inscrites<sup>557</sup>. Bien qu'elle ne contienne pas de référence explicite à la radicalisation, cette invitation reflète le glissement sémantique qui s'opère par le fait d'analyser la menace terroriste posée par un individu sous l'angle de l'« extrémisme violent » sans pour autant que soit définis les comportements susceptibles d'entrer sous cette catégorie.

60. Si le passage en revue des priorités qui jalonnent le discours des institutions européennes sur la prévention et la lutte contre la radicalisation dénotent une attention grandissante consacrée à la radicalisation en lien avec l'impératif de détection, nous verrons dans le chapitre III de la thèse que la référence à la radicalisation est rarement faite dans les textes contraignants encadrant l'échange d'informations<sup>558</sup>, qu'il s'agisse des finalités poursuivies, qui demeurent axées sur l'objectif plus général de prévention du terrorisme, ou du libellé des catégories de données qui sont susceptibles d'y être stockées<sup>559</sup>. Le pilier « Anticiper » du nouvel agenda de l'Union relatif à la lutte contre la lutte contre le terrorisme (2020)<sup>560</sup> fait certes référence à des objectifs de détection précoce susceptibles d'intéresser la lutte contre la radicalisation mais celle-ci continue de relever officiellement du pilier « Prévenir » (« *Prevent* ») auquel se rattachent plusieurs impératifs comme la lutte contre la propagation des idéologies extrémistes en ligne, la lutte contre la radicalisation en prison ou encore des objectifs liés à l'inclusion et à l'intégration.
61. Au fil des développements qui précèdent, il est possible de remarquer que le terme radicalisation désigne des réalités différentes en fonction de l'évolution de la menace terroriste et de l'expérience propre à chaque État. Alors que les toutes premières initiatives précitées sur la période de 1970 à 2002 ciblent le radicalisme de gauche et de droite, voire des groupes radicaux contestataires et séparatistes, les initiatives promues ultérieurement visent davantage des individus soupçonnés de radicalisation religieuse. L'on observe également que les potentialités de certains instruments d'échange d'informations destinés à prévenir plus spécifiquement le risque terroriste, ont pu inciter certains États, poussés par leurs agendas nationaux, à proposer d'en

---

<sup>557</sup> *Ibid.*

<sup>558</sup> Voy. *Infra*, Chapitre III, Section II.

<sup>559</sup> Une référence à la notion de radicalisation peut être relevée dans les textes préparatoires à l'adoption du système d'information ECRIS-TCN, mais cet instrument relève de la coopération judiciaire en matière pénale et ne s'applique pas à l'échange de données policières. Le préambule de la proposition de directive précise que l'utilisation, par les États membres de toutes les possibilités qu'offre l'ECRIS contribuerait à la réponse de la justice pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent. Il s'agit néanmoins d'une référence marginale et celle-ci n'apparaît plus dans le texte final adopté. Voy. Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision-cadre 2009/315/JAI du Conseil en ce qui concerne les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers ainsi que le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) et remplaçant la décision 2009/316/JAI du Conseil, PE-CONS87/1/18, 17 avril 2019. Voy également Conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015, p. 5.

<sup>560</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final, *Op.cit.*, p. 4.

étendre la portée afin d'appréhender des comportements radicaux. Ce glissement semble pouvoir tirer parti de l'insécurité juridique de la définition du terrorisme, que certains États les plus touchés ont tendance à vouloir étendre à des formes d'action radicales.

62. Quoiqu'initialement absente des priorités de l'espace de sécurité, de liberté et de justice (ELSJ), la lutte contre la radicalisation est devenue, au gré des évolutions de la menace terroriste, un objectif au service de celui-ci. La lutte contre la radicalisation est plus précisément venue se greffer à l'objectif de prévention de la criminalité terroriste auquel elle est supposée concourir. Si ce dernier objectif est bel est bien prévu par le traité, force est toutefois de constater que le sens qu'il convient de donner au terme prévention n'est pas précisé et que les États conservent une mainmise sur les questions qui se rattachent au domaine de la prévention. Il n'en demeure pas moins possible de dégager des apports du discours produit par les institutions sur ces questions. Au vu des développements qui précèdent, les impératifs sécuritaires sont prégnants dans les débats européens consacrés à la prévention et la lutte contre la radicalisation. En effet, derrière l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation » s'imbriquent plusieurs objectifs, tels que celui d'enrayer les discours susceptibles d'inciter à la violence terroriste, ou encore, de détecter précocement les comportements dangereux dans l'objectif *in fine* de prévenir les risques de basculement dans l'action violente. Il serait toutefois réducteur de présenter les choses uniquement sous un angle sécuritaire. D'autres priorités, bien au-delà des problématiques relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, se rattachent à la prévention et la lutte contre la radicalisation.

## ***2. De la nécessité de prévenir les facteurs de radicalisation : le discours sur les impératifs de prévention à long terme***

63. La réponse apportée au phénomène de la radicalisation ne peut pas être uniquement sécuritaire. Il est communément admis que pour parvenir à éradiquer le phénomène à long terme il ne suffit pas simplement de traiter les symptômes de la radicalisation, il faut s'attaquer à ses causes profondes. Bien que la radicalisation reste principalement appréhendée par le biais du cadre applicable à la lutte antiterroriste, les grandes orientations définies dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) n'ignorent pas l'importance de mettre en place une stratégie préventive à long terme pour lutter efficacement contre la radicalisation.
64. Lors de l'élaboration du programme de la Haye, adopté en 2004 concomitamment aux attentats terroristes de Madrid, le Conseil européen s'était donné pour ambition de définir d'ici la fin 2005 une stratégie à long terme pour s'attaquer aux facteurs qui

contribuent à la radicalisation et au recrutement pour des activités terroristes<sup>561</sup>. Cette approche globale (*'holistic approach'*) consistant à mobiliser conjointement des moyens de contrer les menaces immédiates du terrorisme et à éliminer ses causes sous-jacentes sur le long terme, sera confirmée par les stratégies et plans d'action ultérieurement adoptés au sein de l'UE mais aussi au sein du Conseil de l'Europe<sup>562</sup> et des Nations Unies<sup>563</sup>. Si la lutte contre la radicalisation relève du volet prévention de la lutte contre le terrorisme, les priorités qui lui sont rattachées irriguent une série de domaines non sécuritaires ayant trait aux politiques sociales et de l'emploi, à l'éducation, la culture, pour ne citer que les principales<sup>564</sup>.

65. Cette approche globale sera confirmée par le programme de Stockholm de 2010<sup>565</sup>, et il est intéressant de noter que l'accent mis sur la prévention de la radicalisation transparait dès cette époque en des termes relativement proches de ceux qui traduisent les priorités actuelles. Outre les préoccupations sécuritaires, le Conseil européen appelle la Commission européenne, le Conseil de l'Union et les États membres à améliorer les initiatives visant à empêcher la radicalisation de toutes les populations vulnérables, sur la base d'une évaluation de l'efficacité des politiques nationales<sup>566</sup>. Il leur est demandé d'accroître leurs efforts et de coopérer encore plus étroitement, en particulier au niveau local, afin d'appréhender tous les facteurs à l'origine de ce phénomène et de promouvoir des stratégies incitant à renoncer au terrorisme<sup>567</sup>. De manière générale, ces initiatives préventives dites « douces » sont considérées comme le complément nécessaire des mesures sécuritaires. Sont en particulier encouragés l'échange de bonnes pratiques et la mise en place de réseaux, lesquels, constituent à l'heure actuelle une part importante du soutien que l'Union entend offrir aux États. Une certaine souplesse est en effet recherchée eu égard à la nature sensible des domaines préventifs concernés qui relèvent, pour la plupart, de la compétence première des États et nécessitent de tenir compte de la spécificité de leurs systèmes éducatifs, carcéraux, culturels, etc.

66. Si les attaques de Madrid (2004) et de Londres (2005) ont contribué à faire prendre conscience de l'importance de prévenir en amont le phénomène par lequel certains ressortissants européens en viennent à s'engager dans le terrorisme, notamment en agissant sur les conditions qui les y conduisent, cette nécessité s'est faite particulièrement ressentir dans le contexte des attentats récents. Le nombre sans

---

<sup>561</sup> Conseil européen, « Le programme de la Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne », *J.O.U.E.* C53/1, 3 mars 2005, p. 21. A cette période, l'attention semble néanmoins tournée vers les causes sous-jacentes situées à l'extérieur de l'UE.

<sup>562</sup> Plan d'action du Conseil de l'Europe, « Lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme », CM(2015)74 add final, 19 mai 2015.

<sup>563</sup> Nation Unies, Assemblée générale, Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, 24 décembre 2015, A/70/674.

<sup>564</sup> Voy. *Infra* para. 138 et s.

<sup>565</sup> Conseil européen, « Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens » (2010/C 115/01), *J.O.U.E.*, C115/1, 4 mai 2010, point 4.5.

<sup>566</sup> *Ibid.*

<sup>567</sup> *Ibid.*

précédent de jeunes ressortissants européens ayant rejoint les territoires contrôlés par l'organisation dite de « l'État islamique » a remis la thématique de la radicalisation à l'ordre du jour, comme en témoignent les nombreux plans d'action nationaux et européens adoptés ou renouvelés au cours de cette période. La question clé étant de savoir pourquoi et comment certains individus se radicalisent au point d'être amenés à commettre un acte terroriste et que peut-on faire pour prévenir ce phénomène ? D'où l'ambition de s'attaquer aux causes profondes de la radicalisation. C'est par cette approche complémentaire qu'une action préventive peut être envisagée comme véritablement efficace sur le long terme<sup>568</sup>. Le Conseil - caisse de résonance des difficultés rencontrées par les États - souligne en ce sens dans la stratégie révisée de lutte contre la radicalisation de 2014 que « les expériences acquises ces dernières années enseignent que la lutte contre la radicalisation et le recrutement de terroristes nécessitent de fait une approche équilibrée conciliant des mesures en matière de sécurité et des efforts pour s'attaquer aux facteurs pouvant créer un environnement propice à la radicalisation et au recrutement terroristes »<sup>569</sup>.

67. Dès lors qu'il n'existe pas de consensus sur les causes à l'origine de la radicalisation, il est généralement admis que ce phénomène est le résultat d'une combinaison de facteurs<sup>570</sup>, attribués régulièrement aux conditions socio-économiques de ces individus, au sentiment d'injustice subi ou perçu par eux, aux failles identitaires qu'ils éprouvent, ou encore à d'autres phénomènes négatifs comme l'exclusion, la marginalisation, les discriminations dont ils ont pu être victimes et dont il est craint qu'ils soient exploités par les groupes terroristes<sup>571</sup>. Depuis 2015, la réinsertion sociale des extrémistes violents se voit également consacrer une place importante dans les réflexions sur l'élaboration d'une stratégie préventive à long terme<sup>572</sup>. Autant de thèmes qui reflètent les préoccupations identifiées au niveau des États et qui témoignent d'une volonté

---

<sup>568</sup> Voy. en ce sens Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes (2015/2063(INI)), P8\_TA(2015)0410, *J.O.U.E.*, C-366/101, 27 octobre 2017, point V.

<sup>569</sup> Conseil de l'UE, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, *Op.cit.*, para. 9.

<sup>570</sup> Voy. notamment ce sens Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », 14 juin 2016, COM(2016) 379 final, pp.3-4 ; Conseil de l'UE, Stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14781/1/05, 24 novembre 2005. Dès la première stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes de 2005, le Conseil souligne l'importance d'identifier les facteurs qui font que des personnes sont attirés par le terrorisme et le considèrent comme un moyen légitime.

<sup>571</sup> Voy. Communication de la Commission, « Le recrutement des groupes terroristes : combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation violente », COM(2005) 313 final, 29 septembre 2005, pp. 13-14 ; COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, pp. 3-4 ; Voy. également Conseil de l'UE, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 5643/14, 19 mai 2014, para. 15 ; Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, 14276/16, 23 novembre 2016, p.3 ; Nation Unies, Assemblée générale, Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, *Op.cit.*

<sup>572</sup> Voy. Conclusions du Conseil de l'UE sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419, 20 novembre 2015 ; Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération, 9727/19, 6 juin 2019.

d'engager une réflexion à l'échelle de l'Union sur la manière dont celle-ci peut apporter un soutien aux initiatives préventives à long terme.

68. L'indétermination des facteurs à l'origine de la radicalisation commande une approche transversale mobilisant des instruments préexistants dans une série de domaines jugés pertinents<sup>573</sup>. Cette approche, qu'elle soit qualifiée de « multidisciplinaire », « transsectorielle » ou « holistique », se caractérise tant par l'hétérogénéité des acteurs qu'elle implique que par la variété des politiques mobilisées, dont les objectifs se complètent et se renforcent mutuellement. La Commission européenne estime en ce sens que ce défi complexe et pluridimensionnel [la radicalisation] ne pourra être relevé qu'en combinant différentes actions dans plusieurs domaines et en réunissant les autorités compétentes ainsi que les acteurs sociétaux et de proximité à tous les niveaux – local, régional, national et européen<sup>574</sup>. Cela se traduit, au sein des plans d'action et autres textes d'orientation générale adoptés à l'échelon national et européen, par la promotion de mesures ayant pour vocation commune de s'attaquer à plusieurs défis sociétaux<sup>575</sup> en vue d'éviter que certaines vulnérabilités ne poussent quelques ressortissants européens à se radicaliser, voire de permettre à ceux qui ont pu adhérer à cette idéologie, qu'ils aient la possibilité d'y renoncer.

69. A partir des priorités énoncées dans le discours des institutions européennes, il est possible d'identifier certaines constantes que cette partie s'attachera à faire ressortir. Méritent d'être soulignées les références récurrentes aux valeurs communes **(a)** que l'Union entend promouvoir comme vecteur d'inclusion sociale et qui servent de référentiel pour condamner des comportements portant atteinte au « modèle européen de société ». D'un point de vue normatif, l'on constatera la nature incitative du discours de l'Union sur les moyens de prévenir la radicalisation sur le long terme. Ce constat mérite lui-même d'être mis en relation avec les compétences limitées dont dispose l'Union pour agir dans la plupart des domaines concernés par le pôle social de la prévention. Le discours de l'Union sur l'élimination des causes profondes de la radicalisation est également projeté à l'extérieur de l'Union **(b)** partant du principe qu'une prévention efficace sur le long terme dépend également de la stabilité au sein des États tiers.

#### **a. Un discours empreint de références aux valeurs communes**

70. La référence aux valeurs communes est prégnante dans le discours des institutions sur l'élimination des causes sous-jacentes à la radicalisation **(i)**. La plupart du temps, ces valeurs ont vocation à être mises au service d'actions positives dans des domaines

---

<sup>573</sup> Voy. En ce sens E. BAKKER, « EU Counter-radicalization Policies : A comprehensive and consistent Approach ? », *Intelligence and National Security*, Vol. 30, 2015, pp. 282-288. Voy. également *Infra* para. 119 et s.

<sup>574</sup> COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p. 3.

<sup>575</sup> Voy. EU Counter-Terrorism Coordinator, « Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council », 13627/16, 4 November 2016.

marqués par la prééminence des États. Le discours de l'Union s'appuie également sur ces valeurs pour disqualifier des comportements se positionnant à l'encontre de celles-ci et du « modèle de société » que l'Union promeut (ii).

**i. La promotion des valeurs communes en réponse aux préoccupations sociétales auxquelles renvoie la radicalisation**

71. Tel qu'il a été vu dans le chapitre premier de la thèse, la radicalisation est perçue, à bien des égards, comme un phénomène en opposition avec les valeurs dominantes d'une société donnée. Ainsi que l'explique Vincent Bouhier « la radicalisation, telle qu'elle est perçue au sein de l'Union heurte avec plus ou moins d'intensité les valeurs européennes »<sup>576</sup>. En ce sens, la Commission temporaire spéciale du Parlement sur le terrorisme (TERR) fait état dans son rapport de 2018 de la propagation d'un « discours extrémiste violent radicalisé » conçu comme étant « contraire à la démocratie, à l'état de droit et aux droits de l'homme »<sup>577</sup>. Au titre des priorités rattachées au volet « prévenir », la stratégie antiterroriste pour l'année 2020 souligne l'importance de préserver « notre mode de vie européen » fondé sur les valeurs d'inclusion et de tolérance face à ceux qui chercheraient à les détruire<sup>578</sup>. Dans cette perspective, il est parfois renvoyé à l'ambition de développer un contre-discours défendant, voire valorisant les valeurs européennes<sup>579</sup>. Mais la réaffirmation des valeurs communes aux sociétés européennes n'est pas seulement conçue en opposition au discours radical véhiculé par les organisations terroristes. Elle fait également partie intégrante du discours sur les moyens de prévenir la radicalisation sur le long terme auquel nous nous intéressons ici. Sous cet angle, l'accent mis sur la promotion des valeurs s'analyse plutôt comme une réponse aux préoccupations sociétales exprimées par les États membres, que celles-ci portent sur certaines formes d'intolérances ou sur l'exclusion sociale, voire, sur la dégradation des conditions socio-économiques dans certaines zones urbaines. Ces préoccupations sont alors reliées à des questions du type : comment éviter la marginalisation de certains jeunes ? Comment favoriser l'intégration des minorités/étrangers et le vivre ensemble ? Comment aborder certains sujets sensibles à l'école ?

72. Les institutions de l'Union se font l'écho des besoins, à la fois divergents et évolutifs des États<sup>580</sup>, mais aussi de l'évolution des connaissances sur ce phénomène, ce qui les

---

<sup>576</sup> V. BOUHIER, 2018, *Op.cit.*, p. 160.

<sup>577</sup> Parlement européen, Rapport sur les observations et les recommandations de la commission spéciale sur le terrorisme (2018/2044(INI)), A8-0374/2018, 21 novembre 2018, considérant AT.

<sup>578</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European economic and social committee and the committee of the regions, "A counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond", COM(2020) 795 final of 9 December 2020.

<sup>579</sup> *Ibid.* Voy. COM(2013)379 final, p. 9.

<sup>580</sup> En France, depuis le mois d'avril 2014, quatre plans interministériels de lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente ont successivement été adoptés. Les révisions régulières des stratégies et plan d'action de lutte contre la radicalisation adoptées par le Conseil, intervenues en 2008, 2014, 2017 et 2019, témoignent de l'évolution rapide des priorités en la matière qui nécessitent d'adapter le cadre établi. En outre, les réponses fournies dans le cadre d'un questionnaire de 2016, mettent en exergue que les États ne sont pas affectés de la



conduit à appréhender la radicalisation dans des registres aussi divers que l'inclusion sociale, la lutte contre la marginalisation, les inégalités, le racisme, les discriminations, la xénophobie, l'éducation, ou encore, la promotion de la tolérance et du respect mutuel, voire, la réinsertion sociale. En témoigne la stratégie de lutte contre la radicalisation du Conseil révisée en 2008, 2014, puis en 2017, qui compte parmi ses axes prioritaires celui de « Promouvoir la sécurité, la justice, et l'égalité des chances pour tous »<sup>581</sup>. S'y rattache l'ambition d'éliminer les facteurs structurels qui concourent à la radicalisation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Les représentants des États membres, qui demeurent les principaux responsables de l'élaboration des politiques de prévention de la radicalisation, y expriment l'importance d'axer leurs efforts sur la lutte contre les inégalités et la discrimination là où elles existent, la promotion du dialogue interculturel, le renforcement de l'éducation pour ouvrir des perspectives et favoriser une pensée critique et la promotion de la tolérance et du respect mutuel<sup>582</sup>.

73. La déclaration sur la promotion de l'éducation à la citoyenneté et aux valeurs communes de liberté, de tolérance et de non-discrimination (dite « déclaration de Paris ») adoptée le 17 mars 2015<sup>583</sup> par les ministres de l'éducation des différents États membres, soit quelques mois après les attentats de Charlie Hebdo, a reçu un écho important au sein des institutions de l'Union et beaucoup d'initiatives préventives promues à l'échelle européenne se fondent sur les besoins exprimés par celle-ci<sup>584</sup>. Lors de leur réunion informelle, les ministres en charge de l'éducation ont appelé à la mise en place d'actions concrètes aux niveaux européen, national, régional et local en plaçant la réaffirmation des valeurs communes au centre de leur démarche<sup>585</sup>. Sous un volet intitulé « Prévenir la radicalisation et protéger les valeurs », les chefs d'État ou de gouvernement ont notamment demandé à ce que soient prises des initiatives concernant l'éducation, la formation professionnelle, l'emploi, l'intégration sociale et la réinsertion, dans le contexte judiciaire, afin qu'une parade soit trouvée aux facteurs contribuant à la radicalisation, y compris dans les prisons<sup>586</sup>.

---

même manière par le phénomène de la radicalisation. Voy. en ce sens Results of the questionnaire sent to Member States regarding progress made on implementing the guidelines of the EU Strategy for combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, 6649/16, 1 March 2016.

<sup>581</sup> Conseil de l'UE, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 15175/08, 14 novembre 2008, para. 12-13 ; Conseil de l'UE, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 5643/14, 19 mai 2014, para. 14 ; Conseil de l'UE, Version révisée des lignes directrices pour la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 10855/17, 30 juin 2017, Annexe 1, p. 9.

<sup>582</sup> Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes de 2014, *Op.cit.*, para.17.

<sup>583</sup> Déclaration de Paris adoptée par les ministres de l'éducation et la Commission européenne le 17 mars 2015.

<sup>584</sup> Voy. en particulier, COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p. 11 ; EU Counter-Terrorism Coordinator, Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council, 14260/16, 20 December 2016 ; Conseil de l'Union européenne, Version révisée des lignes directrices pour la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 10855/17, 30 juin 2017, p. 2 ; Recommandation du Conseil du 22 mai 2018 relative à la promotion de valeurs communes, à l'éducation inclusive et à la dimension européenne de l'enseignement (2018/ C 195/01), *J.O.U.E. C 195/1*, 7 juin 2018.

<sup>585</sup> Déclaration des membres du Conseil européen, Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, Bruxelles, 12 février 2015.

<sup>586</sup> *Ibid.*

74. Les priorités énoncées au sein de cette déclaration ont considérablement orienté le travail des institutions de l'Union qui se sont employées à y donner suite<sup>587</sup>. Dans sa dernière communication de 2016 intitulée « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent »<sup>588</sup>, la Commission annonce une série d'initiatives qu'elle entend mettre au service des objectifs définis dans le cadre de cette déclaration. Celles-ci sont énoncées sous un axe intitulé « Promouvoir une éducation ouverte à tous et les valeurs communes de l'UE », au sein duquel la transmission des valeurs communes au moyen de l'éducation est explicitement envisagée comme un rempart contre l'exclusion sociale<sup>589</sup>.
75. Le Parlement européen souligne quant à lui dans une résolution de 2015 l'importance de s'attaquer aux racines du terrorisme et de la radicalisation qui mènent à un extrémisme violent et demande à la Commission européenne de soutenir les États membres dans leurs efforts, qui doivent se concentrer prioritairement sur la promotion des valeurs européennes, de la tolérance et de la communauté, sans stigmatisation<sup>590</sup>. Les États membres sont notamment encouragés à investir dans des programmes éducatifs mettant l'accent sur la promotion de l'intégration, l'inclusion sociale, le dialogue, l'égalité, la tolérance, ou encore, la compréhension entre différentes cultures et religions<sup>591</sup>.
76. Les préoccupations sociétales mises en avant dans les orientations stratégiques définies au niveau de l'Union, trouvent une expression au sein des objectifs de l'Union<sup>592</sup> établis à l'article 3 TUE. Le paragraphe 1 de l'article 3 contient une obligation promotionnelle adressée à l'Union, laquelle implique l'adoption de mesures positives : « L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples ». Le paragraphe 3 de l'article 3 TUE adjoint aux objectifs généraux précités des objectifs spécifiques, y compris de nature sociale, auxquels les citoyens portent attention, tels que le combat contre l'exclusion sociale et les discriminations, la promotion de la

<sup>587</sup> Voy. notamment EU Counter-Terrorism Coordinator, « Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council », 13627/16, 4 November 2016.

<sup>588</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », 14 juin 2016, COM(2016) 379 final.

<sup>589</sup> La volonté de concrétiser les objectifs contenus au sein de la déclaration de Paris a également donné lieu à l'adoption d'une recommandation du Conseil de 2018 relative à la promotion de valeurs communes, à l'éducation et à la dimension européenne de l'enseignement. Voy. Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil du 22 mai 2018 relative à la promotion de valeurs communes, à l'éducation et à la dimension européenne de l'enseignement (2018/C 195/01), *J.O.U.E.*, C 195/1, 7 juin 2018.

<sup>590</sup> Voy. Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2016 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2015 (2016/2009(INI)), P8\_TA(2016)0485, *J.O.U.E.* C 238/2, 6 juillet 2018, para. 39.

<sup>591</sup> *Ibid.*, voy. point IV. « Prévention de la radicalisation par l'éducation et l'inclusion sociale » ; Résolution du Parlement européen du 11 février 2015 sur les mesures de lutte contre le terrorisme (2015/2530(RSP)), P8\_(2015)0032, *J.O.U.E.* C 310/6, 25 août 2016, para.5-6 ; Conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres réunis au sein du Conseil sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015, p. 6.

<sup>592</sup> V. MICHEL, « Les objectifs à caractère transversal », in Neframi Eleftheria (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 178 et s.

justice et de la protection sociales, de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant<sup>593</sup>. Ces objectifs sectoriels à finalité sociale esquissent un certain « modèle de société » dont les caractéristiques sont également reflétées au paragraphe 2 de l'article 2 TUE. Comme le précise Marianne Dony, « les termes 'pluralisme, tolérance, justice, solidarité' sont ajoutés dans la seconde partie de la phrase de l'article 2 TUE pour décrire le « 'modèle de société' européen »<sup>594</sup>. Un modèle sur lequel les États sont parvenus à s'accorder au prix de nombreux amendements ainsi que le révèlent les travaux préparatoires ayant présidé à l'adoption du texte<sup>595</sup>. Or, les références à ce modèle, du moins à certaines de ses caractéristiques, sont notables dans le discours européen lorsqu'il est question de la prévention de la radicalisation<sup>596</sup>. L'on songe en particulier au combat contre l'exclusion sociale, les discriminations, ou encore, à la lutte contre les inégalités. Le Conseil de l'UE reconnaît lui-même en 2016 la nécessité de mettre en place une coopération intersectorielle et d'apporter un soutien aux actions menées par les États membres en matière de prévention de la radicalisation, pour préserver le « mode de vie » européen et offrir de meilleures perspectives aux jeunes<sup>597</sup>.

77. Dans cette perspective, la promotion des valeurs de l'Union est envisagée comme vecteur d'inclusion et de cohésion sociale ; les jeunes constituant le public cible de ces initiatives.
78. L'éducation se voit accorder une place centrale parmi les mesures promues au niveau de l'Union pour prévenir durablement la radicalisation. L'attention prioritaire accordée à la radicalisation des jeunes découle d'une perception du jeune public réputé comme particulièrement vulnérable à la propagande radicale<sup>598</sup> et au recrutement à des fins

<sup>593</sup> V. MICHEL, « Identité matérielle : les objectifs de l'Union européenne », *Répertoire de droit européen*, 2010.

<sup>594</sup> M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, 6<sup>ème</sup> ed., Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2015, p. 37.

<sup>595</sup> Pour une réflexion approfondie sur les débats ayant entouré la rédaction des articles consacrés aux valeurs, objectifs et principes de l'Union dans le Traité établissant une constitution pour l'Europe Voy. M. DONY, « Les valeurs, objectifs et principes de l'Union », *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, M. Dony et E. Bribosia (eds.), Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2005, pp. 33-45. Voy. également P. LEQUILLER, Rapport d'information n°994 sur la Convention sur l'avenir de l'Europe, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> juillet 2003, p. 23. Il ressort de ce rapport que les notions d'égalité, de non-discrimination et de pluralisme, ont été introduites à la suite de très nombreux amendements portant sur cet article et la version retenue a supprimé la notion de « société paisible » qui figurait dans la première proposition du Praesidium. Un amendement aurait par ailleurs été déposé par M. Jacques Floch afin d'intégrer dans les valeurs de l'Union la lutte contre les totalitarismes et les régimes racistes et xénophobes, le nazisme et le fascisme.

<sup>596</sup> Voy. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European economic and social committee and the committee of the regions, "A counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond", COM(2020) 795 final of 9 December 2020. Voy. également COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p. 13 et s.

<sup>597</sup> Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, 13611/16, 3 novembre 2016, p. 4.

<sup>598</sup> COM(2013)941 final, *Op.cit.*, p. 10; Com (2005) 313 final, *Op.cit.*, pp. 5-6; Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres sur le rôle joué par le secteur de la jeunesse dans une approche intégrée et transsectorielle de prévention de la radicalisation violente chez les jeunes et de lutte contre ce phénomène, *Op.cit.*, p. 3.

terroristes<sup>599</sup>. Au plan national, une certaine vision de la radicalisation manifestée par un rejet des valeurs dominantes chez les jeunes est parfois perceptible<sup>600</sup>. Cette préoccupation a pris un relief important sous l'effet du constat alarmant qu'un nombre significatif de jeunes nés et éduqués sur le territoire européen ont rejoint des groupes terroristes situés en zone de conflit<sup>601</sup>. La question sous-jacente étant de savoir comment des jeunes « ordinaires » peuvent être attirés par l'idéologie véhiculée par les groupes terroristes ?<sup>602</sup> Comment expliquer que certains jeunes adhèrent à l'idéologie des groupes radicaux et rejoignent des mouvements extrémistes ?<sup>603</sup>.

79. Dans une communication de 2014, la Commission considère que la mise en place de programmes éducatifs contribuant à la promotion de la diversité culturelle et de la tolérance peut contribuer à freiner le développement d'idées radicales violentes<sup>604</sup>. Une idée qui est toujours présente dans une série de textes non contraignants adoptés par le Conseil<sup>605</sup> et qui n'a eu de cesse de se renforcer suite à l'adoption de la Déclaration de Paris (2015) sur la promotion de l'éducation à la citoyenneté et aux valeurs communes de liberté, de tolérance et de non-discrimination par les ministres de l'éducation des États membres. Cette déclaration définit une série d'objectifs communs à atteindre pour les États membres et appelle à un soutien de l'Union sur quatre principales priorités, à savoir : favoriser l'acquisition de compétences sociales, civiques et interculturelles des enfants et des jeunes grâce à la promotion des valeurs démocratiques et des droits fondamentaux, de l'inclusion sociale, de la non-discrimination et de la citoyenneté active ; renforcer l'esprit critique et l'éducation aux médias ; encourager l'éducation des jeunes défavorisés et promouvoir le dialogue interculturel à travers toutes les formes d'apprentissage<sup>606</sup>.

80. Dans la lignée de cette déclaration, la Commission a adopté une communication en 2016 dans laquelle est exprimée l'idée qu'à long terme, une éducation de qualité dès

---

<sup>599</sup> Voy. entre autres Communication de la Commission, Deuxième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, COM(2016)732 final, 16 novembre 2016, p. 3 ; Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, 13611/16, 3 novembre 2016, p. 4.

<sup>600</sup> Voy. en ce sens Directrice de la protection judiciaire de la jeunesse (France), Note relative à la prise en charge éducative des mineurs radicalisés ou en danger de radicalisation violente, JUSF1821611N, 1<sup>er</sup> août 2018.

<sup>601</sup> Voy. D. BIGO, L. BONELLI, E.-P. GUITTET and al., « Preventing and countering youth radicalisation in the EU », Study for the Committee on civil liberties, justice and home affairs (LIBE) of the European Parliament, 2014, p. 6. Certaines initiatives justifient leur existence par référence à ce contexte. Voy par exemple European Commission, « The contribution of youth work to preventing marginalization and violent radicalisation. A practical toolbox for youth workers & Recommendations for policy makers », Results of the expert group set up under the European Union Work plan for 2016-2018, p. 16.

<sup>602</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>603</sup> I. VAN DER VET, "The role of teachers in prevention of violent extremism and radicalization in schools: the Belgian experience", May 2020: [https://www.ies.be/files/The-role-of-teachers-in-prevention-of-violent-extremism-and-radicalisation-in-school\\_0.pdf](https://www.ies.be/files/The-role-of-teachers-in-prevention-of-violent-extremism-and-radicalisation-in-school_0.pdf)

<sup>604</sup> COM(2005) 313 final, *Op.cit.*, p.6.

<sup>605</sup> Voy. notamment Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Renforcer l'identité européenne par l'éducation et la culture. Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants du 17 novembre à Göteborg », COM(2017) 673 final, 14 novembre 2017.

<sup>606</sup> Déclaration de Paris, 2015, *Op.cit.*

l'enseignement préscolaire reste le meilleur rempart contre l'exclusion sociale, laquelle peut constituer, pour certaines personnes un facteur menant à la radicalisation<sup>607</sup>. Une vision confortée par une recommandation du Conseil de 2018, dans laquelle il est reconnu que la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent demeure un problème sérieux dans plusieurs États membres et que la promotion des valeurs communes en tant que vecteur de cohésion et d'intégration sociales, notamment au moyen des politiques d'éducation, fait partie intégrante de la solution<sup>608</sup>.

81. L'accent mis sur la promotion des valeurs par l'éducation est dès lors prégnant dans le discours européen. Cet objectif prend la forme d'invitations adressées aux États et se reflète à travers des formules telles que « favoriser une meilleure compréhension culturelle en Europe », « promouvoir une éducation ouverte sur le monde » et « inclusive », « proposer des programmes scolaires visant à renforcer la compréhension et la tolérance, en particulier en ce qui concerne la religion et les valeurs de l'Union »<sup>609</sup>. Ces incitations sont également projetées à l'extérieur de l'UE comme en atteste l'accent mis sur la promotion de la compréhension et du respect mutuel entre les étudiants et jeunes de l'UE et ceux de pays tiers<sup>610</sup>. Sans compter les synergies possibles avec d'autres domaines.

## **ii. Un discours disqualifiant à l'égard de certains comportements portant atteinte au « modèle de société » promu par l'Union et aux valeurs de l'Union**

82. La promotion des valeurs de l'Union apparaît aussi comme un moyen de disqualifier certains comportements susceptibles de porter atteinte aux valeurs communes aux sociétés européennes ou au « modèle de société » que l'Union cherche à promouvoir en vertu de l'article 3, paragraphe 3 TUE<sup>611</sup>. Il en va notamment ainsi des discriminations, des discours haineux, du racisme et de la xénophobie. En ce sens, la Commission s'appuie régulièrement sur les valeurs de l'Union pour rappeler l'importance de lutter contre ces phénomènes négatifs, synonymes d'intolérance et considérés comme susceptibles de créer des conditions propices à la radicalisation. Il s'agit ici de condamner les discours discriminants et/ou haineux susceptibles de nourrir un sentiment de rejet et qui font qu'une personne ciblée par ce type de propos blessant

---

<sup>607</sup> COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p.11.

<sup>608</sup> Recommandation du Conseil du 22 mai 2018 (2018/C 195/01) relative à la promotion de valeurs communes, à l'éducation inclusive et à la dimension européenne de l'enseignement, *Op.cit.*, considérant 15.

<sup>609</sup> Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres (2017/C 62/02), réunis au sein du Conseil, sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, *Op.cit.*, p. 5 ; Voy. Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'inclusion dans la diversité afin d'assurer une éducation de qualité élevée pour tous, *J.O.U.E.*, C 62/3, 25 février 2017 ; Conclusions du Conseil sur le développement de l'éducation aux médias et de l'esprit critique au moyen de l'éducation et de la formation, *Op.cit.*

<sup>610</sup> COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, pp. 17-18.

<sup>611</sup> COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p. 13.

pourrait être plus encline à adhérer à la propagande radicale<sup>612</sup>. De tels sentiments de rejet, vécus ou perçus, étant régulièrement associés à la crainte qu'ils puissent être exploités par la propagande véhiculée par les groupes extrémistes et laisser le champ libre aux recruteurs radicaux<sup>613</sup>.

83. Le risque que ces phénomènes constituent un terrain propice à la radicalisation n'a pas échappé aux institutions de l'Union, ni aux autorités des États membres, d'autant que l'attention semble focalisée dans le débat public sur la radicalisation de forme religieuse<sup>614</sup> même si la radicalisation d'extrême droite semble retenir une attention croissante<sup>615</sup>. Il est devenu courant d'aborder le thème de la radicalisation en référence à certaines formes de communautarisme, de fondamentalisme, de salafisme ou d'Islam radical<sup>616</sup>, qui, quoique préoccupants, ont pour effet de concentrer l'attention sur la religion et peuvent instiller un climat de suspicion à l'égard de certaines communautés<sup>617</sup>. Rappelons que les références aux valeurs de la République et à la laïcité sont nombreuses dans les mesures préventives préconisées<sup>618</sup> par le plan d'action français « prévenir pour protéger »<sup>619</sup> ce qui est le reflet de l'attention portée à la radicalisation religieuse<sup>620</sup>. Si la question de la formation des imams fait partie des sujets abordés dans le cadre des débats sur la prévention de la radicalisation au niveau de l'Union, les vues exprimées par les États ne sont pas nécessairement identiques.

---

<sup>612</sup> Voy. entre autres COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p.13 ; Cette idée est particulièrement mise en valeur dans la Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes (2015/2063(INI)), *Op.cit.*, point I.

<sup>613</sup> Voy. infra partie de thèse relative à la lutte contre l'exposition aux idées terroristes.

<sup>614</sup> Concernant la France voy. Commission d'enquête institué par le Sénat sur la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre. En Belgique voy. par exemple Chambre des représentants de Belgique, Enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mai 2016, quatrième rapport intermédiaire sur le volet « radicalisme », DOC 54 1752/009, 23 octobre 2017. Voy. également Conférence au Parlement européen « Radicalisation et Extrémisme violent en Europe, Bruxelles, 5 décembre 2017, <https://france.upf.org/conferences-europeennes/236-europe-2017/692-conference-au-parlement-europeen-radicalisation-et-extremisme-violent-en-europe>

<sup>615</sup> Voy. en ce sens Conclusions du Conseil de l'UE, « Extrémisme violent et terrorisme de droite », 12494/19, 30 septembre 2019.

<sup>616</sup> Voy. N. DELATTRE, J. EUSTACHE-BRINIO, Rapport du Sénat n°595 fait au nom de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, Tome1, enregistré le 7 juillet 2020 ; C. DUMONT, « Radicalisation djihadiste, liberté religieuse et laïcité en prison », *AJ pénal*, 2016, p. 70 et s ; Voy. débats au sein de Parlement européen sur les constatations et recommandations de la commission spéciale sur le terrorisme, séance plénière du 11 décembre 2018.

<sup>617</sup> Pour s'en convaincre, il suffit de regarder la grille d'indicateurs de basculement dans la radicalisation établie par le ministère de l'intérieur français en 2015. Voy. Guide interministériel de prévention de la radicalisation, mars 2016, Annexes, Tableau de synthèse des indicateurs de basculement, p. 100 et s.

<sup>618</sup> Dans le premier axe du plan d'Action nationale de prévention intitulé « prémunir les esprits contre la radicalisation », il est fait explicitement référence à l'objectif de défendre les valeurs de l'École républicaine. Cet objectif est lui-même soutenu par une série de mesures orientées notamment vers le développement de dispositifs de soutien à la laïcité aux niveaux national et académique, ou encore, vers le renforcement de la formation aux valeurs républicaines des enseignants et de l'ensemble des personnels de la communauté éducative.

<sup>619</sup> Plan national de prévention de la radicalisation « Prévenir pour protéger », Communiqué de presse, 23 février 2018.

<sup>620</sup> Le Sénat a récemment créé une commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre à la demande du groupe Les Républicains. Voy. également le Plan d'Emmanuelle Macron contre le « séparatisme islamiste ».

Certains États insistent notamment sur l'importance d'éviter que toute initiative prise à ce sujet puisse être perçue comme une forme d'« européanisation de l'Islam » et conduise à stigmatiser les communautés musulmanes<sup>621</sup>. Le Danemark en particulier estime que la question de la formation des imams ne devrait pas être labellisée comme une mesure de lutte contre le terrorisme ou de prévention de l'extrémisme et suggère que celle-ci soit traitée dans d'autres enceintes de l'Union<sup>622</sup>. Alors que les préoccupations relatives à la religion en lien avec la radicalisation sont palpables dans certains États, il ressort des textes non contraignants adoptés par les institutions de l'Union une volonté de ne pas enfermer le débat sur la radicalisation de type religieuse<sup>623</sup>. Cette rhétorique mérite toutefois d'être tempérée par la présence de références plus ou moins implicites au thème religieux dans les moyens préconisés pour prévenir la radicalisation. La Commission reconnaît en 2016 que si la religion a pu être exploitée par les groupes terroristes pour justifier leurs actes violents, elle peut aussi « jouer un rôle vital dans la prévention de la radicalisation ou la lutte contre celle-ci »<sup>624</sup>. Le coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, se positionne ouvertement en faveur de plus de diversité dans l'interprétation de l'Islam en Europe face au courant minoritaire salafiste qui se développe et qui prône une lecture conservatrice de l'Islam<sup>625</sup>. Si ce sujet a fait partie des questions débattues au sein du Conseil fin 2020, il n'en demeure pas moins que les discussions sur la dimension idéologico-religieuse sont particulièrement sensibles pour les États<sup>626</sup>.

84. De manière générale, les thèmes du dialogue interculturel et interreligieux, de la discrimination, du racisme et de la xénophobie qui gravitent autour de la prévention de la radicalisation présentent des liens évidents avec les questions liées à l'intégration, à la diversité culturelle, au vivre ensemble, etc. S'il s'en ressent une volonté de ne pas cristalliser le débat autour de la religion et d'éviter tout raccourci sur ce sujet sensible conformément au principe de neutralité religieuse auquel l'Union est tenue<sup>627</sup>, s'y exprime aussi le souci que certains amalgames/certaines attitudes discriminantes liées à la religion puissent créer un climat propice à la radicalisation. Les discriminations fondées sur la religion ou les convictions semblent faire l'objet d'une attention

---

<sup>621</sup> Voy. Report of the second meeting of the Steering Board on Union Action on Radicalisation, 17th June 2019, Brussels.

<sup>622</sup> *Ibid.*

<sup>623</sup> Voy. Conseil de l'UE, Conclusions sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, *Op.cit.*, p. 3 ; COM(2005)313 final, *Op.cit.*, p. 2 ; COM(2013)941 final, *Op.cit.*, p. 2 ; Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, *Op.cit.*, point G.

<sup>624</sup> Voy. en ce sens COM(2016)379, *Op.cit.*, p.4.

<sup>625</sup> G. DE KERCHOVE, intervention orale sur le thème « Sectorial approach - Fight against terrorism, especially the needed balance between security and protection of human rights » dans le cadre du cours *EU Criminal Law* dispensé en collaboration avec le professeur Anne Weyembergh, Université libre de Bruxelles, décembre 2020. Voy. également Comptes rendus de la Commission des affaires européennes, Audition de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, jeudi 12 novembre 2020.

<sup>626</sup> *Ibid.*

<sup>627</sup> Pour des développements approfondis sur le rapport de l'Union à la religion dans une réflexion plus large sur le discours de l'UE à l'égard des chrétiens d'Orient voy C. CHEVALLIER-GOVERS, « L'Union européenne et les chrétiens d'Orient », in M. MATHIEU et C. SCHNEIDER (dir.), *Quels droits pour les chrétiens d'Orient ?*, Mare&Martin, 2018, pp. 155-178.

prioritaire de la part de la Commission dans le contexte de la prévention de la radicalisation<sup>628</sup>. Dans le même ordre d'idées, le Parlement estime que l'application de la législation contre les discriminations devrait être considérée comme un élément important des stratégies de prévention de la radicalisation, « étant donné que dans un climat de xénophobie et d'islamophobie qui va croissant, les discriminations à l'encontre des communautés religieuses, y compris les réfugiés et les migrants, pourraient contribuer à une radicalisation religieuse, compromettre une intégration réussie des intéressés sur le marché du travail (...) »<sup>629</sup>. L'importance de veiller à ce que les moyens de prévenir la radicalisation n'entraîne pas de risque de stigmatisation est également mise en exergue dans plusieurs enquêtes de terrain menées au niveau national<sup>630</sup>. Marquant une prise de conscience à cet égard, le Conseil de l'Union s'emploie à souligner à partir de 2014 que le travail pour contrer la radicalisation doit être mené dans le plein respect des droits fondamentaux et qu'il importe d'éviter de stigmatiser un groupe en particulier<sup>631</sup>.

85. A côté des discriminations, les formes d'intolérance que représentent les comportements qualifiés de racistes et xénophobes, sont régulièrement pointées du doigt dans les textes d'orientation adoptés au niveau de l'Union pour alimenter un sentiment de rejet propice à la radicalisation<sup>632</sup>. Plus souvent désignée dans le langage courant sous l'expression « discours haineux », cette catégorie juridique est constitutive d'une infraction pénale au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la décision-cadre 2008/913/JAI érigeant en infraction « toute incitation publique à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique ». De telles expressions étant aux antipodes des valeurs de l'Europe et de l'idéal de paix et de cohésion sociale à l'origine de sa construction.

86. Dans un rapport de 2016 faisant suite aux objectifs de la Déclaration de Paris de 2015, le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme rendait compte des mesures

---

<sup>628</sup> Voy. en ce sens COM(2016)379, *Op.cit.*, p. 13.

<sup>629</sup> Parlement européen, Rapport concernant l'application de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (« directive sur l'égalité en matière d'emploi »), A8-0225/2016, 1 juillet 2016.

<sup>630</sup> F. RAGAZZI et al., « Les effets de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation sur les populations musulmanes en France. Enquête quantitative », Centre d'étude sur les conflits, Paris, 2018. Voy. également C. BENAÏSSA, « Les mesures de lutte contre le terrorisme et la radicalisation sur les groupes à risques de racisme en France », Collectif contre l'Islamophobie en France, (consulté le 13 novembre 2019) <http://www.islamophobie.net/2020/04/14/les-mesures-de-lutte-contre-le-terrorisme-et-la-radicalisation-sur-les-groupes-a-risque-de-racisme-en-france/>

<sup>631</sup> Conseil de l'Union européenne, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 2014, *Op.cit.*, p. 5.

<sup>632</sup> Voy. COM (2016) 379 final, *Op.cit.* Celle-ci contient plusieurs références à la lutte contre les discours haineux ; Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « La politique antiterroriste de l'UE : principales réalisations et défis à venir », COM(2010)386 final, 20 juillet 2010, p.5 ; Voy. également Conclusions du Conseil sur la Prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, 14276/16, 23 novembre 2016 ; Voy. également High-Level and Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), Final Report, 18 May 2018, p. 37.



prises pour prévenir la radicalisation sous un axe intitulé « Prévenir la radicalisation grâce à l'éducation, aux mesures en faveur de la tolérance et à la lutte contre la discrimination le racisme et la xénophobie »<sup>633</sup>. Le lien entre radicalisation et discours haineux est davantage explicité dans la résolution du Parlement européen de 2015, où il est considéré que le terrorisme et la radicalisation mènent à de nombreux amalgames envers les religions, qui entraînent par là-même une recrudescence des crimes et des discours de haine motivés par le racisme, la xénophobie ou l'intolérance à l'égard d'une opinion, d'une croyance ou d'une religion<sup>634</sup>. Le Parlement européen prenant soin de rappeler que c'est le dévoiement de la religion, et non la religion en tant que telle, qui est une des causes de la radicalisation<sup>635</sup> et que les attentats terroristes ne sont pas majoritairement fondés sur des motifs religieux<sup>636</sup>. Le Comité européen des régions, organe consultatif de l'UE qui représente la voix des autorités infranationales, insiste quant à lui sur l'importance d'éliminer tous les éléments qui peuvent servir de terreau à la radicalisation violente, à commencer par le racisme et la discrimination<sup>637</sup>.

87. Le risque que les discriminations, le racisme et la xénophobie créent un climat propice à la radicalisation est plus que jamais d'actualité selon le rapport d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'UE pour l'année 2020<sup>638</sup>. La menace proviendrait plus particulièrement d'un discours alimenté par l'extrême droite attisant la haine à l'encontre des juifs et musulmans et cherchant à susciter des sentiments anti-immigration<sup>639</sup>. Si les discours haineux retiennent une attention croissante au niveau de l'Union ce n'est pas uniquement en raison du sentiment de rejet qu'ils inspirent et qui seraient de nature à favoriser la radicalisation. De tels discours ont pu être identifiés comme étant à la base de la propagande véhiculée par les groupes extrémistes pour attirer de nouvelles recrues au sein de leurs rangs et inciter à la violence<sup>640</sup>. Ce second aspect sera analysé plus en détail dans le chapitre III de la thèse <sup>641</sup>.

88. Le discours de l'Union sur l'élimination des causes profondes de la radicalisation est également projeté à l'extérieur de l'Union, partant de l'idée qu'une prévention efficace sur le long terme dépend également de la stabilité au sein des États tiers.

---

<sup>633</sup> Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, État de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015, des conclusions du Conseil JAI du 20 novembre 2015 et des conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2015, 6785/16, mars 2016, p. 39.

<sup>634</sup> Résolution du Parlement européen sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, P8\_TA(2015)0410, *Op.cit.*, points G et 39.

<sup>635</sup> *Ibid.*

<sup>636</sup> *Ibid.*, points K et L.

<sup>637</sup> Avis du Comité européen des régions « Combattre la radicalisation et l'extrémisme violents : mécanismes de prévention au niveau local et régional » (2017/C 017/07), *J.O.U.E.* C 17/33, 18 janvier 2017, point 27.

<sup>638</sup> Europol, Terrorism Situation and Trend report (TE-SAT Report), 2020

<sup>639</sup> *Ibid.*

<sup>640</sup> Voy. Résolution du Parlement européen sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, P8\_TA(2015)0410, *Op.cit.*, points I et 39. Voy. également Europol, Terrorism Situation and Trend report (TE-SAT Report), 2020 ; p. 72 et s ; Circulaire ministérielle (belge) du 18 juillet 2016 sur l'échange d'information et le suivi des prédicateurs de haine.

<sup>641</sup> Voy. *Infra*, Chapitre III.

## **b. Un discours projeté à l'extérieur de l'Union : l'élimination des causes sous-jacentes au terrorisme en dehors de l'Union**

89. Dès la première stratégie de lutte contre la radicalisation adoptée en 2005, le Conseil met l'accent sur des facteurs de radicalisation identifiés comme étant extérieurs à l'Union, tels que des réformes insuffisantes, l'absence de perspectives économiques et politiques, des conflits nationaux ou internationaux non résolus, un enseignement ou une offre culturelle inadaptes et insuffisants pour les jeunes, pour n'en citer que quelques-uns<sup>642</sup>. Si ces facteurs ne conduisent pas nécessairement à une radicalisation, ils sont reconnus comme susceptibles de rendre le message extrémiste plus attrayant.
90. Aider les pays tiers à s'attaquer aux facteurs qui sous-tendent la radicalisation fait également partie des priorités soutenues par la Commission européenne<sup>643</sup>. Dans les toutes premières lignes directrices relatives à la lutte contre la radicalisation, la Commission estime nécessaire de mieux promouvoir la compréhension interculturelle et interreligieuse entre l'Europe et les pays tiers, en particulier ceux où l'Islam est la religion dominante<sup>644</sup>. Elle y exprime la volonté de soutenir les régimes et organisations islamiques modérés comme moyen de limiter le soutien à l'extrémisme et le recrutement de terroristes<sup>645</sup>. Dans le même esprit, la première stratégie de lutte contre la radicalisation du Conseil de 2005 appelle au renforcement des voix modérées par un soutien aux organisations musulmanes et aux communautés religieuses rejetant une lecture dévoyée de l'Islam promue « par Al Qaida et les autres »<sup>646</sup>.
91. Alors que la question des relations de l'UE avec les acteurs islamistes est un sujet marqué par de profondes divisions au sein de l'Union<sup>647</sup>, le Parlement s'est engagé de longue date à développer des relations directes avec les acteurs politiques islamistes

---

<sup>642</sup> Conseil de l'UE, Stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14781/1/05, 24 novembre 2005, para. 12; Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 15175/08, 14 novembre 2008, para. 12 ; voy. également en ce sens Conclusions relatives à la lutte contre le terrorisme, Conseil des affaires étrangères, Bruxelles, 9 février 2015 ; Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, 13611/16, 3 novembre 2016, p. 6.

<sup>643</sup> COM(2016)379 final, *Op.cit.*, p. 17.

<sup>644</sup> Voy. COM(2005) 313, *Op.cit.*, p. 10.

<sup>645</sup> *Ibid.* La promotion du dialogue interculturel et interconfessionnel à l'extérieur de l'Union comme moyen d'améliorer l'entente entre les communautés et de prévenir la radicalisation violente fait encore partie des initiatives que la Commission s'engage à soutenir en 2016. Voy. COM(2016)379 final, *Op.cit.*, pp. 13; 17-18.

<sup>646</sup> Conseil de l'UE, Stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14781/1/05, 24 novembre 2005, *Op.cit.*, para 10-11.

<sup>647</sup> Voy. T. BEHR, "EU Foreign Policy and Political Islam: Towards a New Entente in the Post-Arab Spring Era?", *The International Spectator*, 2013, pp. 20-33. Voy. Également J. POWELL and C. HAJAJ, "The case for a third strand to the European Counter terrorism strategy: why the EU should consider talking to radical armed groups", in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 749- 754.

modérés<sup>648</sup> et adopte à cet égard un langage plus audacieux. La résolution du Parlement européen sur les réformes dans le monde arabe du 10 mai 2007 rédigée par l'ancien premier ministre Michel Rocard en offre l'exemple. Celle-ci soutient « que la modération de l'islamisme dépend à la fois de la solidité du cadre institutionnel dans lequel ces forces évoluent, et des opportunités qu'offre celui-ci d'influer sur l'élaboration de politiques »<sup>649</sup>. L'Europe est appelée à apporter « un soutien politique visible aux acteurs civils, associatifs et religieux, en particulier aux organisations politiques qui promeuvent la démocratie par la non-violence, à l'exception des forces sectaires fondamentalistes et d'un extrémisme nationaliste et en y incluant le cas échéant les laïcs et les islamistes modérés – y compris, en particulier, les laïcs islamistes-, (...) »<sup>650</sup>.

92. L'incitation au dialogue interreligieux occupe de longue date une place importante dans les moyens que le Parlement entend promouvoir pour favoriser une compréhension mutuelle entre les cultures et les religions<sup>651</sup>. Comme l'explique Constance Chevallier-Govers, ce dialogue n'est pas seulement envisagé comme un moyen de renforcer la cohésion sociale, il est aussi conçu comme un moyen de prévenir le terrorisme au sein de l'UE<sup>652</sup>. Encore à l'heure actuelle, le Parlement européen reconnaît l'intérêt que revêt la pratique du dialogue interreligieux et interculturel pour combattre les formes d'extrémismes religieux qui prospèrent à l'extérieur de l'Union. En 2014, dans un contexte marqué par la montée en puissance de groupes terroristes internationaux prônant une lecture abusive de la religion, le Parlement européen affirme que le respect de la diversité culturelle et la tolérance à l'égard des différentes doctrines et croyances, combinés à une action de lutte contre toutes les formes d'extrémisme et contre les inégalités, demeurent une partie intégrante et nécessaire de la mise en place réussie d'un ordre international pacifique, fondé sur des valeurs démocratiques universellement partagées<sup>653</sup>. Il s'oppose explicitement à la propagation de doctrines religieuses fondamentalistes visant à fragiliser ou à violer les droits de certaines communautés<sup>654</sup>. Au titre de ses recommandations, il demande au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et aux délégations de l'Union à travers le monde de continuer à nouer des liens avec des pays tiers et des organisations régionales afin d'encourager le dialogue interculturel et interreligieux.

93. Le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, joue à cet égard un rôle particulièrement influent par les échanges de vues qu'il favorise avec

---

<sup>648</sup> Voy. K. KAUSCH, « Europe's engagement with moderate Islamists » in M. EMERSON, K. KAUSCH and R. YOUNGS (eds.) *Islamist Radicalisation. The challenge for Euro-mediterranean Relations*, Centre For European Policies Studies (CEPS), 2009, p. 140.

<sup>649</sup> Résolution du Parlement européen du 10 mai 2007 sur les réformes dans le monde arabe : quelle stratégie pour l'Union européenne ?, PE\_TA(2007)0179, considérant P.

<sup>650</sup> *Ibid.*, para. 15.

<sup>651</sup> Pour des développements approfondis Voy. C. CHEVALLIER-GOVERS, 2018, *Op.cit.*, pp. 171-173.

<sup>652</sup> *Ibid.*, p. 177.

<sup>653</sup> Proposition de résolution du Parlement européen sur la politique étrangère de l'Union européenne dans un monde de différences religieuses et culturelles, P7\_TA(2014)0456, 17 avril 2014, para. 1.

<sup>654</sup> *Ibid.*, para. 15.

les représentants de pays tiers concernés par cette problématique. Il adopte un discours plus incisif et n'hésite pas à aborder le problème de front : celui du développement d'une version conservatrice de l'Islam nourrie par les courants du salafisme ou du wahhabisme sous l'influence de l'Arabie Saoudite<sup>655</sup>. Le problème lié à l'interprétation de l'Islam est selon lui un problème majeur de nature à créer non seulement des conditions propices à la radicalisation mais aussi à une dégradation de la cohésion sociale par le développement de comportements rejetant les valeurs dominantes des sociétés européennes<sup>656</sup>. Il s'emploie ainsi à convaincre les États membres de l'Union de l'importance d'aborder ce problème et s'engage, là où la plupart des États expriment de vives réticences, à nouer un dialogue avec le pouvoir saoudien en place pour obtenir des efforts de leur part<sup>657</sup>. Pour Gilles de Kerchove, travailler sur le contenu de l'idéologie religieuse est tout aussi important que d'assurer la transparence des sources de financement étrangères soutenant des organisations religieuses en Europe<sup>658</sup>. L'on mesure ainsi la diversité et la complexité des problématiques que fait surgir la prévention de la radicalisation, outre l'importance d'une complémentarité entre les efforts interne et externe.

94. Les initiatives préventives locales se voient accorder une place importante dans le discours relatif à l'action extérieure de l'Union, que celles-ci soient axées sur l'amélioration des connaissances, sur les facteurs de l'extrémisme des jeunes, la promotion du dialogue entre communautés, la communication stratégique visant à discréditer l'idéologie des groupes terroristes, les échanges, ou encore, sur l'inclusion des communautés vulnérables<sup>659</sup>. Il en ressort une volonté de soutenir plus activement les acteurs locaux, les femmes, la société civile, et les voix modérées, dans un objectif général de faire participer les citoyens plus activement à l'élaboration des stratégies qui les concernent. Dans un discours prononcé en 2016, la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, exprimait l'idée que la politique étrangère ne relève plus du domaine exclusif des diplomates et des décideurs politiques mais nous concerne tous<sup>660</sup>. Est mise en avant l'idée que le combat contre Daech et les autres groupes extrémistes qui y sont affiliés ne peut se résoudre à une réponse qui soit uniquement répressive<sup>661</sup>. Il s'agit aussi d'aider les

---

<sup>655</sup> G. DE KERCHOVE, intervention orale sur le thème « Sectorial approach - Fight against terrorism, especially the needed balance between security and protection of human rights » dans le cadre du cours *EU Criminal Law* dispensé en collaboration avec le professeur Anne Weyembergh, Université libre de Bruxelles, décembre 2020.

<sup>656</sup> *Ibid.*

<sup>657</sup> Voy. C. HÖHN, « Ten years working with Gilles de Kerchove : An inside view from the team » in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 110-111.

<sup>658</sup> G. DE KERCHOVE, intervention orale sur le thème « Sectorial approach - Fight against terrorism, especially the needed balance between security and protection of human rights », *Op.cit.*

<sup>659</sup> *Ibid.*, pp. 17-18.

<sup>660</sup> Speech of the High Representative/Vice-President Federica Mogherini "The EU Internal-External Security Nexus: Terrorism as an example of the necessary link between different dimensions of action", EU Global Strategy Conference organized by EUISS and Real Institute Elcano, Barcelona, 2015, p. 3 (consulté le 30 octobre 2020), [http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/2015/151126barcelona\\_strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/2015/151126barcelona_strategy_en.pdf)

<sup>661</sup> *Ibid.*, p. 5

jeunes à trouver du travail, d'aider ceux qui se sentent marginalisés à trouver une place dans la société<sup>662</sup>. Il s'agit d'envoyer un message d'unité et d'inclusion<sup>663</sup>. Ces préoccupations font écho à celles exprimées par le Conseil se disant inquiet par la radicalisation de jeunes vulnérables, et invitant la Commission et la Haute représentante à concentrer leurs efforts sur l'éducation, le dialogue interculturel, le renforcement de l'autonomie de la société civile, la création d'emploi et les programmes d'échange entre l'UE et la région MENA<sup>664</sup>.

95. Les préoccupations relatives à l'éradication des causes profondes du terrorisme à l'extérieure de l'Union sont toujours d'actualité. En témoignent les Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes adoptées en 2020<sup>665</sup>. Aux préoccupations portant sur les conditions favorisant la radicalisation violente<sup>666</sup>, s'ajoutent d'autres défis majeurs pour aboutir à une prévention efficace sur le long terme. Il en va ainsi de la réponse à apporter aux combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays d'origine qui continue de retenir l'attention du Conseil. Celui-ci invite à poursuivre les efforts menés pour aider les pays partenaires touchés par cette problématique, y compris en vue de soutenir les activités de réhabilitation et de réintégration<sup>667</sup>. Dans le cadre de la réponse apportée par les pays partenaires à l'extrémisme violent, une attention particulière est portée au respect des droits de l'homme et des libertés civiles et politiques afin d'éviter qu'une répression excessive n'alimente davantage la radicalisation. Dans cette veine, la Commission et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité considèrent que pour que la lutte contre le terrorisme soit crédible, il est fondamental d'opérer un distinguo entre Daech et les autres organisations terroristes, d'une part, et les groupes adhérant à des formes non violentes d'Islam politique, d'autre part<sup>668</sup>. L'un des objectifs de la diplomatie de l'UE doit consister à mettre en garde contre le risque qui existe de pousser certains groupes, en les réprimant, à se radicaliser<sup>669</sup>. L'on retrouve ici l'idée de tension entre les impératifs de prévention et de répression face au risque qu'une répression accrue contrevienne aux efforts préventifs. L'accent mis sur

---

<sup>662</sup> *Ibid.*, p. 5

<sup>663</sup> *Ibid.*, p. 5

<sup>664</sup> Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme de 2017, *Op.cit.*, para. 14

<sup>665</sup> Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes, 8868/20, 16 juin 2020, para. 5-6.

<sup>666</sup> *Ibid.*, para. 23. Parmi les priorités de l'action extérieure de l'Union, est réitérée l'ambition de s'attaquer aux conditions qui favorisent la radicalisation violente en impliquant plus activement la société civile mais aussi les femmes et en continuant de lutter contre la diffusion de récits extrémistes et de promouvoir le dialogue interprofessionnel et interculturel. L'UE est invitée à renforcer son soutien envers les pays et régions partenaires en tenant compte des contextes nationaux et régionaux et de leurs besoins spécifiques.

<sup>667</sup> Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes de 2020, *Op.cit.*, para. 16 ; Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 2017, *Op.cit.*, para. 22.

<sup>668</sup> Commission européenne, Communication conjointe « Eléments relatifs à une stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace que constitue Daech », JOIN(2015)2 final, 6 février 2015, p. 9.

<sup>669</sup> *Ibid.*

l'importance de distinguer entre les islamistes modérés et les islamistes violents mérite d'être souligné car c'est un point d'attention que l'on retrouve plus spécifiquement dans le discours relatif à l'action extérieure de l'Union.

96. Les développements qui précèdent apportent ainsi un éclairage sur l'hétérogénéité des préoccupations qui s'imbriquent sous l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation » - une expression qui fut pour la première fois consacrée au sein des débats européens relatifs à la nécessité de développer le volet prévention de la lutte contre le terrorisme. Face à des impératifs aussi épars, l'appréhension de la prévention et la lutte contre la radicalisation s'en trouve inévitablement complexifiée. Il est toutefois possible de relever des spécificités qui contribuent à son identification au sein du champ plus large de la prévention du terrorisme. Si la lutte contre la radicalisation relève du cadre général de la lutte contre le terrorisme, elle paraît s'en émanciper dans une certaine mesure. Force est de constater que les nombreuses questions qui s'y rattachent renvoient à un vaste champ de domaines au-delà des domaines traditionnellement rattachés à la lutte contre le terrorisme. Bien que majoritairement ancrées dans les textes programmatiques consacrés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les préoccupations relatives à la radicalisation s'étendent à des problématiques sociétales concernant des domaines aussi divers que l'éducation, la culture, la formation, ou encore, la politique sociale et de l'emploi. S'y reflètent en creux la diversité des problèmes rencontrés par les États. Dans la mesure où les institutions européennes se font l'écho des multiples priorités exprimées par les autorités nationales, il convient de ne pas occulter que le sens de l'expression « prévention et lutte contre la radicalisation » est largement influencé par les impératifs définis au niveau national.

## **II. Un sens forgé par l'éparpillement d'impératifs rattachés à la prévention et la lutte contre la radicalisation au niveau national**

97. Le discours produit au niveau de l'Union est éclairant pour avoir une vue d'ensemble sur les problèmes rencontrés par les États, voire pour identifier d'éventuelles divergences entre les institutions dans la manière d'appréhender certaines questions liées à la lutte contre la radicalisation. Cela ne doit pas masquer que les orientations communes esquissées au niveau européen sont avant tout guidées par les besoins exprimés par les États. En complément de l'éclairage apporté dans les passages précédents, il s'agira de mieux saisir la place que les États se voient accorder dans la définition des priorités rattachées à la prévention et la lutte contre la radicalisation au niveau de l'Union (A) et d'illustrer l'éparpillement d'objectifs promus en lien avec cet objectif à partir des cas belge et français (B).

## **A. La place des États dans la définition des priorités établies au niveau de l'Union**

98. Eu égard à la sensibilité des questions en jeu dans la prévention et la lutte contre la radicalisation, il n'est pas surprenant que l'impulsion pour esquisser des priorités politiques sur ces sujets émane du Conseil de l'Union, instance représentative de la voix des États. Les institutions européennes ne méconnaissent pas que les États sont les premiers compétents sur ces questions. Le rôle premier des États membres pour concevoir et mettre en œuvre une politique de lutte contre la radicalisation est régulièrement souligné dans les stratégies du Conseil<sup>670</sup> ainsi que dans les textes stratégiques adoptés par la Commission<sup>671</sup>. La place importante qu'occupent les acteurs nationaux dans la définition de priorités communes est également reflétée par la composition de plusieurs structures de coopération et de coordination mises en place à l'échelle de l'Union. Il en ressort une volonté d'associer plus étroitement les autorités nationales compétentes aux réflexions et travaux menés au niveau de l'Union **(1)**, y compris les acteurs locaux **(2)** qui se voient investis d'un rôle important dans la prévention et la lutte contre la radicalisation.

### ***1. La recherche d'une participation plus étroite des États membres à la définition de priorités communes au niveau de l'Union***

99. Deux instances créées par la Commission européenne, chapeautées par la Direction générale « Migration et affaires intérieures » (« DG HOME »), reflètent la volonté d'associer plus étroitement les États membres à la définition des priorités communes en matière de prévention et de lutte contre la radicalisation au niveau de l'Union suivant une approche « *bottom-up* ». L'on mentionnera le groupe d'experts de haut niveau sur la radicalisation **(a)** dont le mandat est arrivé à son terme en 2018. L'une des recommandations formulées dans le rapport final dudit groupe d'experts a débouché sur la création d'un nouvel organe : le groupe d'experts faisant office de comité directeur pour les actions de l'Union en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre celle-ci **(b)**. Outre le fait que ces deux instances sont représentatives de l'adéquation recherchée entre le soutien que peut apporter l'Union et les besoins exprimés au niveau national, leur composition multidisciplinaire témoigne de l'approche transversale privilégiée pour aborder les questions relatives à la radicalisation. L'on a conscience que les développements qui leur sont consacrés dans les lignes qui suivent nous éloigne quelque peu du discours. Les priorités esquissées dans le cadre de ces deux instances contribuent à éclairer ce que recouvre la prévention et la lutte contre la radicalisation pour l'objet de ce travail et méritent, pour cette raison, quelques explications.

#### **a. L'impulsion du groupe d'experts de haut niveau sur la radicalisation**

---

<sup>670</sup> Voy. entre autres Conseil de l'Union, Version révisée des lignes directrices pour la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 10855/17, 30 juin 2017.

<sup>671</sup> Voy. entre autres COM(2016) 379 final, *Op.cit.*

100. Le groupe d'experts de haut niveau sur la radicalisation (*High-Level Commission Expert Group on radicalisation*) a été institué par une décision de la Commission européenne de 2017<sup>672</sup>. Sa création s'inscrit dans la droite ligne des appels lancés par le Conseil et par la Commission elle-même tendant à intensifier les efforts consentis par l'Union pour prévenir et combattre la radicalisation et pour améliorer la coordination et la coopération entre toutes les parties prenantes concernées. Il s'agit d'un organe temporaire exerçant un rôle de conseil à l'égard de la Commission. Ce groupe d'experts est composé d'un grand nombre d'acteurs identifiés comme jouant un rôle pertinent pour prévenir et combattre la radicalisation, à savoir : les autorités compétentes des États membres<sup>673</sup>, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL), le Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR), le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ; le Coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme ; le Réseau judiciaire européen ; la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen ; la Commission spéciale sur le terrorisme du Parlement européen (TERR) ; le Comité européen des régions et le Comité économique et social européen (en tant qu'observateurs). Le réseau européen des communications stratégiques (*European Strategic Communication Network*) participe également en tant qu'expert extérieur. La composition multidisciplinaire de cette structure est ici révélatrice des multiples enjeux qui se rattachent à la lutte contre la radicalisation.

101. Ses travaux ont débouché sur l'adoption d'un rapport final le 18 mai 2018<sup>674</sup>, mettant, par la même occasion, fin à son mandat. Dans le cadre de ce rapport ledit groupe d'experts a formulé un certain nombre de recommandations concrètes afin de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures plus ciblées et efficaces pour prévenir et combattre la radicalisation au niveau de l'Union et des États membres. Un premier volet de ce rapport comporte ainsi plusieurs recommandations sur des sujets identifiés comme prioritaires :

- 1/ Prison et probation, réhabilitation et réintégration
- 2/ Communication et lutte contre la propagande en ligne
- 3/ Lutte contre l'idéologie et polarisation de la société
- 4/ Approches locales et multi-partenariales
- 5/ Partage de connaissances sur le phénomène de la radicalisation
- 6/ Idéologie et polarisation

---

<sup>672</sup> Décision de la Commission du 27 juillet 2017 instituant le Groupe d'experts de haut niveau de la Commission relatif à la radicalisation (2017/C 252/04), *J.O.U.E.* C 252, 3 août 2017.

<sup>673</sup> Au sein de ce groupe d'experts, la France est représentée par le CIPDR.

<sup>674</sup> Final Report of the High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), 18 May 2018.



- 7/ Identification et prise en charge des risques de radicalisation posés par certains groupes (mineurs de retours de zones de conflits ou enfants élevés dans un environnement radicalisé)
- 8/ Éducation et inclusion sociale
- 9/ Dimension extérieure

102. Dans un deuxième volet, le rapport encourage l'instauration de mécanismes destinés à faciliter la coopération entre toutes les parties prenantes au niveau de l'Union afin d'apporter un soutien efficace aux États membres tout en garantissant une certaine flexibilité. Le groupe d'experts se positionne en faveur d'une participation accrue des États membres dans la définition des priorités en matière de prévention au niveau de l'Union en tenant compte des besoins et des priorités nationales. C'est dans la lignée de ces recommandations qu'a été créé le groupe d'experts faisant office de comité directeur pour les actions de l'Union en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre celle-ci (*'Steering Board for Union actions on preventing and countering radicalisation'*).

**b. Le groupe d'experts faisant office de comité directeur pour les actions de l'Union en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre celle-ci**

103. Créé par une décision du 9 août 2018<sup>675</sup>, cet organe joue également un rôle de conseil auprès de la Commission en vue de contribuer à l'élaboration d'orientations stratégiques en adéquation avec les besoins des États et de déceler d'éventuelles lacunes, voire d'identifier des possibilités d'amélioration dans le cadre de la coopération établie au niveau de l'Union<sup>676</sup>. Concrètement, il s'agit d'assurer que les initiatives et instruments de l'Union concourant à la prévention de la radicalisation et à la lutte contre celle-ci sont pertinents pour répondre aux préoccupations rencontrées par les États membres. Le comité directeur est composé exclusivement des autorités désignées comme compétentes par les États membres et se réunit au moins une fois par an sous la présidence d'un représentant de la direction générale de la migration et des affaires intérieures (« DG HOME ») de la Commission. Le coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme et le service européen pour l'action extérieure (SEAE) sont également invités à participer aux réunions dudit Comité en tant qu'observateurs. La mise en place de ce comité directeur est intervenue quelques mois après la réalisation d'un audit relatif aux politiques et programmes de l'UE dédiés à soutenir les efforts des États dans la lutte contre la radicalisation. Dans son rapport final adopté le 31 mai

---

<sup>675</sup> Décision de la Commission du 9 août 2018 instituant le groupe d'experts faisant office de comité directeur pour les actions de l'Union en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre celle-ci, *J.O.U.E. C* 281/3, 10 août 2018. Les travaux menés au sein de cette nouvelle structure sont soutenus par le *'Network of prevent policy makers on radicalisation'* composé des autorités compétentes des États membres et chargé de préparer les discussions prenant place au niveau stratégique du Comité directeur. Pour de plus amples informations voy. <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3627&NewSearch=1&NewSearch=1>

<sup>676</sup> *Ibid.* Voy. Art. 2.

2018<sup>677</sup>, la Cour des comptes européenne a notamment constaté que la coordination et l'évaluation de l'aide apportée au niveau européen présentait certaines lacunes même si de manière générale celle-ci est bien conçue pour répondre aux besoins évolutifs des États membres. Étant précisé que dans le cadre de son évaluation, la Cour des comptes s'est focalisée sur les actions européennes dont l'objectif premier est la prévention de la radicalisation et non sur celles contribuant à des objectifs plus vastes quoique susceptibles de concourir à lutter contre la radicalisation, comme l'inclusion sociale ou l'échange de données<sup>678</sup>.

104. Les réflexions menées dans le cadre des réunions de ce Comité directeur donnent lieu depuis 2019 à l'adoption d'« orientations stratégiques » annuelles visant à orienter les travaux de l'Union en matière de prévention (*'Strategic orientations on a coordinated EU approach to prevention of radicalisation'*)<sup>679</sup>. Les différentes priorités reflétées au sein des orientations stratégiques s'inscrivent dans la continuité des axes prioritaires identifiés par l'ancien groupe d'experts de haut niveau sur la radicalisation dans son rapport final<sup>680</sup>. En vertu des orientations stratégiques adoptées pour l'année 2021<sup>681</sup>, sont considérés comme des défis prioritaires la prison (1) ; les stratégies de sortie/de réintégration dans la société (*'Exit'*) (2) ; la prise en charge des familles de retour de zone de conflit (3) ; le soutien aux acteurs locaux (4) ; les idéologies (5) ; les stratégies de communication et la lutte contre la propagande en ligne (6) ; la coopération avec les pays tiers (7) ; le soutien aux groupes vulnérables (enfants, demandeurs d'asile et réfugiés) (8) et les actions préventives en faveur des acteurs solitaires (*'lone actors'*) (9). Il est à noter que ces axes prioritaires recouvrent en grande partie ceux du Programme de lutte antiterroriste pour l'UE adopté dernièrement par la Commission européenne en décembre 2020 au titre du volet « Prévenir »<sup>682</sup>. Dans le cadre de l'élaboration de ces documents stratégiques, les États insistent régulièrement sur le fait que le phénomène de la radicalisation et les préoccupations qui s'y rattachent varient d'un État à l'autre<sup>683</sup>. Ce faisant, ils soulignent l'importance que cette dimension soit prise en compte dans la définition de futures priorités afin que celles-ci puissent s'adapter aux besoins différents des États. Les points figurant à l'ordre du jour des discussions prenant place au sein dudit Comité directeur reflètent les échanges de vue sur certains problèmes rencontrés par les États ainsi que leur volonté de coopérer au sein de groupes restreints, à savoir entre États partageant des vues similaires sur certains

---

<sup>677</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, « Lutte contre la radicalisation conduisant au terrorisme : la Commission a répondu aux besoins des États membres, mais la coordination et l'évaluation présentent certaines lacunes », 2018.

<sup>678</sup> *Ibid.* pp.15-16.

<sup>679</sup> Voy. par exemple *2020 Strategic Orientations on a coordinated EU approach to prevention of radicalisation*.

<sup>680</sup> Final Report of the High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), 18 May 2018, *Op.cit.*

<sup>681</sup> *Strategic orientations on a coordinated EU approach to prevention of radicalisation for 2021*.

<sup>682</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final, 9 décembre 2020, p. 7.

<sup>683</sup> *2020 Strategic Orientations on a coordinated EU approach to prevention of radicalisation*, *Op.cit.*

problèmes (*'like-minded Member States'*)<sup>684</sup>. A titre d'exemple, si certains États, comme les Pays-Bas, la Suède et la Finlande identifient le problème de la montée de l'idéologie d'extrême droite comme prioritaire, d'autres États comme la France et la Belgique indiquent se concentrer sur l'extrémisme jihadiste (*'jihadist extremism'*)<sup>685</sup> sans se désintéresser complètement du problème de l'extrémisme de droite<sup>686</sup>. D'autres encore comme la Grèce mettent l'accent sur le problème de la radicalisation des migrants<sup>687</sup>. Plusieurs projets soutenus par la Commission européenne prennent ainsi la forme d'une collaboration associant des petits groupes d'États confrontés à des problèmes communs et ont porté au cours de l'année 2019 sur l'extrémisme de droite, les problèmes de santé mentale, la recherche, l'évaluation des stratégies de sortie de prison, la radicalisation en prison et le soutien national aux autorités locales<sup>688</sup>. Ces différents projets ont vocation à permettre aux États d'apprendre les uns des autres sur base de leurs expériences réciproques. Les recommandations qui émergent de ces projets collaboratifs sont destinés à contribuer aux discussions sur les politiques de prévention menées au niveau national et s'adressent tant aux acteurs décisionnels qu'aux acteurs de terrain<sup>689</sup>.

105. Au-delà du rôle que sont amenées à jouer les autorités nationales pour définir des orientations stratégiques au niveau de l'Union, l'importance du niveau local mérite d'être soulignée.

## 2. L'importance du niveau local

106. Les acteurs locaux (enseignants, éducateurs, intervenants sociaux, police de proximité) et organisations de la société civile sont régulièrement reconnus comme étant particulièrement bien placés pour prévenir et combattre la radicalisation<sup>690</sup>. Il est

---

<sup>684</sup> Cette collaboration prend la forme de projets thématiques (*'Project Based Collaborations'*) soutenus par la Commission comme moyen de permettre des échanges et une coopération sur certaines priorités clés rencontrées par plusieurs États. Pour plus d'informations voy. page dédiée du site internet de la Commission européenne, accessible à partir du lien suivant (consulté le 17 avril 2021) : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/project-based-collaborations\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/project-based-collaborations_en)

<sup>685</sup> Voy. Report of the first meeting of the Steering Board on Union Action on Radicalisation, 24th October 2018, Vienna ; Report of the second meeting of the Steering Board on Union Action on Radicalisation, 17th June 2019, Brussels.

<sup>686</sup> A titre d'exemple la liste des États ayant participé au projet mené par la Suède sur le thème « Far-right extremism in Sweden », inclut la Belgique et la France. Voy à cet égard, European Commission, Report on right-wing extremism : a study visit in Sweden led in 2019, accessible à partir du lien suivant (consulté le 17 avril 2021) : [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/docs/pages/2019\\_right\\_wing.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/docs/pages/2019_right_wing.pdf)

<sup>687</sup> Entretien avec Mathieu Orsi, Policy Officer at Unit D3 : « Prevention of Radicalisation », Directorate D : Law Enforcement and Security, Directorate-General Migration and Home Affairs at the European Commission, le 2 décembre 2020.

<sup>688</sup> Pour plus d'informations voy. page dédiée du site internet de la Commission européenne, accessible à partir du lien suivant (consulté le 17 avril 2021) : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/project-based-collaborations\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/project-based-collaborations_en)

<sup>689</sup> Voy. par exemple Practical guideline for policy-makers and practitioners regarding Evaluations in tertiary prevention in the field of islamist extremism, accessible à partir du lien suivant (consulté le 17 avril 2021) : [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/docs/pages/2019\\_evaluation.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/docs/pages/2019_evaluation.pdf)

<sup>690</sup> COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p. 1. Voy. Également Avis du Comité européen des régions, « Combattre la radicalisation et l'extrémisme violents : mécanismes de prévention au niveau local et régional », *J.O.U.E.* C 17/33,

ainsi régulièrement convenu de les associer étroitement aux efforts entrepris au niveau de l'Union et leurs priorités de travail sont particulièrement révélatrices de l'amplitude des préoccupations rattachées à la prévention et la lutte contre la radicalisation<sup>691</sup>.

107. Le Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR) représente à cet égard une initiative majeure dans la mesure où il n'existe pas d'autre réseau supranational entièrement dédié à la radicalisation selon une approche multidisciplinaire/transversale<sup>692</sup>. Construit sur le modèle de réseaux existants, il vise à dépasser certaines divergences de vues nationales en mettant en relation, de façon horizontale, des acteurs compétents à l'échelle locale dans la prévention de la radicalisation violente<sup>693</sup>. Mis en place en 2011 par la direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne (« DG HOME ») et financé au titre du volet « police » du Fonds pour la sécurité intérieure, le mandat de ce réseau a été renouvelé une première fois en 2015, puis une seconde fois en 2019, et fût reconduit une troisième fois de 2020 à 2023. Composé d'acteurs de terrain jouant un rôle actif dans la prévention de la radicalisation à l'échelle de tous les États membres (travailleurs sociaux, enseignants, éducateurs, autorités locales, services répressifs, victimes, etc.), ses activités sont réparties au sein de neuf groupes de travail en charge de thématiques spécifiques : la communication et le contre-discours ; la jeunesse et l'éducation ; la réhabilitation ; les autorités locales ; la prison ; la police et les services répressifs ; les victimes du terrorisme ; la santé ou encore l'aide sociale. Ces neuf groupes de travail reflètent la grande diversité de thématiques qui gravitent autour de la prévention de la radicalisation en écho aux priorités identifiées sur les questions liées à la propagande terroriste, l'inclusion sociale, la détection précoce, ou encore la réinsertion des extrémistes violents. Ce réseau transnational compte depuis 2015 un Centre d'excellence (*RAN Centre of Excellence*) servant de plateforme d'échange d'expériences et d'identification de bonnes pratiques dans la lutte contre la radicalisation au bénéfice des acteurs de terrain.

108. Le soutien offert par le biais de ce réseau prend ainsi principalement la forme d'échange de bonnes pratiques lors de rencontres organisées sur des thèmes clés, lesquelles donnent ensuite lieu à la production de rapports ou de recueil de bonnes pratiques destinées à répondre aux problématiques qui peuvent se poser aux acteurs de terrain. Cette initiative représente un exemple d'instrument souple ayant vocation à répondre à des préoccupations émanant du niveau le plus proche du citoyen et ne

---

18 janvier 2017. Voy. également Conseil de l'Union européenne, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 9956/14, 10 mai 2014, para 10

<sup>691</sup> Voy. notamment Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes (2015/2063(INI)), P8\_TA(2015)0410, *J.O.U.E. C 366*, 27 octobre 2017.

<sup>692</sup> Il existe cependant des structures similaires au niveau de l'Union consacrées à d'autres problématiques (ex. *European Migration Network*). Pour des développements sur le fonctionnement de ce réseau Voy. F. FORET, M. MARKOVITI, « New challenge, old solutions ? Religion and counter-radicalisation in the European Parliament and the radicalisation awareness network », *European Politics and Society*, 2019, pp. 1-14.

<sup>693</sup> Voy. en ce sens L. BONELLI et F. RAGAZZI, *Op.cit.*, p. 12.

nécessitant pas forcément une réponse normative mais plutôt un soutien opérationnel axé sur les besoins du terrain tout en laissant une large place aux spécificités nationales sur les questions abordées. Il est à noter qu'un appel d'offre a récemment été lancé pour mettre en place une structure identique au RAN et qui fonctionnerait en parallèle de celle-ci mais serait exclusivement dédiée aux décideurs politiques des États membres<sup>694</sup>. Cette initiative s'inscrit dans l'objectif d'associer davantage les autorités nationales et chercheurs aux travaux du réseau en droite ligne des initiatives prises par la Commission pour faire remonter les problématiques rencontrées par les États au niveau de l'Union. En bref, il s'agit d'associer plus étroitement les décideurs politiques et les professionnels de terrain compétents au niveau national à l'élaboration d'orientation de travail en matière de prévention au niveau européen.

109. Si les groupes d'experts et réseaux passés en revue précédemment attestent d'un début d'institutionnalisation de la lutte contre la radicalisation au niveau européen, la multiplicité des actions envisagées ne semblent pas former une véritable « politique » cohérente. Par ailleurs, les priorités définies au niveau de l'Union en matière de « prévention » et de « lutte contre la radicalisation » sont avant tout guidées par les préoccupations des États. Les lignes qui suivent apporteront un éclairage complémentaire sur les nombreuses priorités esquissées au niveau national. A défaut de pouvoir mener une étude d'envergure, l'analyse se concentrera sur les cas belge et français particulièrement touchés par le phénomène de la radicalisation terroriste.

## **B. Illustration de l'éparpillement d'impératifs rattachés à la prévention et la lutte contre la radicalisation à travers les cas belge et français**

110. Les politiques publiques de lutte contre la radicalisation en Belgique et en France se caractérisent par leur transversalité. Elles ont pour point commun de mobiliser de nombreux secteurs et d'associer l'ensemble des professionnels possédant des compétences pertinentes pour agir sur les multiples causes et manifestations de la radicalisation. Sans remettre en cause les vertus de cette approche multidisciplinaire, les nombreux impératifs estampillés sous l'expression « prévenir/lutter contre la radicalisation » ne facilite pas la délimitation de celle-ci. Sans compter les dérives de nature diverse auxquelles le terme « radicalisation » est fréquemment associé dans le discours, lesquelles contribuent à assombrir les contours de la lutte contre la radicalisation. Face à ce désordre, les développements qui suivent s'attacheront à faire ressortir les lignes forces du discours sur la prévention et la lutte contre la radicalisation à travers les cas belge (1) et français (2). Sans prétendre à l'exhaustivité, les développements qui suivent offriront une vue représentative des nombreuses priorités

---

<sup>694</sup> « Home/2019/ISFP/PR/RADX/0075 – Technical Support to Prevent and Counter Radicalisation, for Policy Makers and Researchers : Support and Exchanges on radicalisation ». Voy. Page internet du CIVIPOL, “Radicalisation Awareness Network”, 21 December 2020, <https://www.civipol.fr/en/news/radicalisation-awareness-network> (consulted on 6<sup>th</sup> March 2020).

énoncées dans les plans d'action adoptés au niveau de ces deux États et que le discours oral pourra venir utilement compléter.

111. La diversité des enjeux rattachés à la lutte contre la radicalisation au sein de ces deux États permettra de refléter en creux le caractère protéiforme de la radicalisation et l'hétérogénéité des angles d'attaque possibles pour l'appréhender. Nous verrons qu'il en ressort des préoccupations dispersées et évolutives axées sur les moyens de prévenir les risques de basculement dans l'action violente mais également sur les moyens d'agir sur les causes profondes de la radicalisation.

## **1. Le cas belge**

112. En Belgique, les dispositifs de lutte contre la radicalisation ne relèvent pas particulièrement des dispositifs de traitement de la délinquance ou des dérives sectaires à l'inverse de l'approche française. La structure fédérale de l'État belge implique l'adoption de stratégies à différents échelons accompagnées de mécanismes de coordination entre le niveau national et local.

113. Au niveau fédéral, la Belgique a adopté un premier « plan Mosquées » (« Plan M ») en 2002 faisant directement suite aux attentats du 11 septembre 2001. Son intitulé révèle une préoccupation centrée sur l'extrémisme religieux bien que le contenu de ce plan n'ait jamais été divulgué. De l'aveu des services de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (l'OCAM) en charge de la coordination de ce premier plan d'action, l'appellation « Plan Mosquées » est très maladroite<sup>695</sup>. Celui-ci s'inscrit dans une approche purement sécuritaire au lendemain des attentats de 2001 avec comme objectif principal de mieux coordonner la police<sup>696</sup>. Le « Plan M » fut remplacé par le « Plan Radicalisme » (« Plan R »)<sup>697</sup>, adopté en 2005 et révisé pour la dernière fois en 2015 dans un contexte proche de celui que connaissent plusieurs États, frappés par la résurgence des attaques terroristes et par les départs exponentiels de ressortissants européens désireux de rejoindre l'organisation dite « État islamique » auquel s'ajoute les attentats déjoués à Verviers en janvier 2015. Ce plan d'action a pour finalité principale la détection précoce « des acteurs radicalisants »<sup>698</sup>. Il vise plus spécifiquement « à dresser la carte des individus et groupements ayant un effet radicalisant sur leur entourage et réduire les vecteurs de radicalisation »<sup>699</sup>. Il poursuit également plusieurs objectifs opérationnels visant à fluidifier les échanges d'information entre les services compétents au niveau national, régional et local. La mise en œuvre du Plan R est confiée à une « Task force nationale » composée de plusieurs services de sécurité ainsi que de différents services compétents au niveau

---

<sup>695</sup> D. LAURENT, Chef du département Centre contre le radicalisme violent, Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (Bruxelles), intervention orale dans le cadre de la journée européenne concernant la lutte contre la radicalisation, Paris, 2 avril 2019.

<sup>696</sup> *Ibid.*

<sup>697</sup> Le Plan d'Action Radicalisme (« Le Plan R »), 2015.

<sup>698</sup> *Ibid.*

<sup>699</sup> *Ibid.*

fédéral (SPF Affaires étrangères, SPF Justice, SPF Intérieur) sans oublier le Ministère public et les représentants des communautés et des régions.

114. Afin d'assurer une coordination au niveau local ont par ailleurs été créées des « Task forces locales » investies d'une mission opérationnelle. Composées des services de police, des services de renseignement et de sécurité et du Ministère public, celles-ci se focalisent sur « une approche réactive et répressive de la radicalisation par le biais d'un suivi policier et judiciaire »<sup>700</sup>. L'approche du Plan R se veut ainsi « intégrée » et « intégrale »<sup>701</sup>. Ce plan d'action sert également de cadre à la mise en place de plusieurs groupes de travail permanents et provisoires dont la dénomination est révélatrice des multiples problématiques que fait surgir la lutte contre la radicalisation. Ces groupes de travail se concentrent notamment sur Internet, les prisons, la prévention, le salafisme, l'extrémisme de droite et de gauche<sup>702</sup>. D'autres groupes de travail *ad hoc* thématiques traitent de préoccupations en lien avec les prédicateurs de haine, les domaines de l'asile et de l'immigration ou encore de la problématique des « *Foreign terrorist fighters* »<sup>703</sup>.
115. A ce plan d'action national s'ajoute une stratégie fédérale belge de prévention de la radicalisation violente adoptée en 2013<sup>704</sup> centrée sur les problématiques sociétales que soulève la radicalisation par contraste au Plan R qui traite de la dimension sécuritaire de celle-ci. Cette stratégie fédérale procède du besoin de développer une approche socio-préventive de la lutte contre la radicalisation à travers une appréhension multidisciplinaire et globale. Le principal défi de cette approche étant de faire collaborer le milieu de la sécurité et de la socio-prévention – deux secteurs marqués par des cultures professionnelles profondément différentes<sup>705</sup>. La stratégie fédérale belge de prévention de la radicalisation souligne ainsi l'importance de ne pas apporter une réponse à ce phénomène qui soit purement réactive mais de s'atteler à la grande diversité de facteurs qui favorisent son apparition par une approche sociale préventive<sup>706</sup>. Cette stratégie prévoit une série d'objectifs regroupés autour de six axes : l'approfondissement des connaissances sur les phénomènes de radicalisation violente et l'échange de bonnes pratiques (1) ; la prévention de la polarisation de la radicalisation violentes en limitant le terreau des frustrations susceptibles d'en être à l'origine (2) ; le renforcement de la résilience des individus, jeunes, groupes et communautés vulnérables (3) ; le soutien aux différents acteurs locaux concernés (4) ; limiter l'impact d'Internet et développer le contre-discours (5) ; la prévention de la radicalisation et la déradicalisation en prison (6).

---

<sup>700</sup> *Doc.*, Ch., 2017-2018, n°3209/1, p. 4.

<sup>701</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>702</sup> Le Plan d'Action Radicalisme (« Le Plan R »), *Op.cit.*

<sup>703</sup> *Ibid.*

<sup>704</sup> J. MILQUET, « Programme de prévention de la radicalisation violente », 16 avril 2013, accessible à partir du lien suivant (consulté le 3 juillet 2020) : <http://ds.static.rtf.be/article/pdf/miquett-1420466218-1420475274.pdf>.

<sup>705</sup> D. LAURENT, Chef du département Centre contre le radicalisme violent, Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (Bruxelles), intervention orale dans le cadre de la journée européenne concernant la lutte contre la radicalisation, Paris, 2 avril 2019.

<sup>706</sup> Programme fédérale belge de prévention de la radicalisation violente, 16 avril 2013.

116. A l'échelle sous-fédérale, les initiatives mises en place par la Fédération Wallonie-Bruxelles (ci-après « La Fédération ») reflètent les tâtonnements liés à la prise en charge de ce phénomène et les finalités larges assignées au volet prévention. C'est dans le cadre des compétences de la Fédération en matière d'enseignement, d'aide à la jeunesse, de culture, de sport et de maison de justice que les initiatives en matière de prévention de la radicalisation trouvent leur ancrage. La mise sur pied en janvier 2015 du « Réseau anti-radicalisme » (RAR) s'inscrit au départ dans un triple objectif de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les différents secteurs concernés (enseignement, culture, jeunesse, aide à la jeunesse, sport et maison de justice) ; assurer et renforcer la cohérence des outils de prévention pédagogiques aux acteurs de première ligne et de renforcer la connaissance et l'expertise du phénomène du radicalisme<sup>707</sup>. Ces objectifs témoignent d'une approche large initialement axée sur la définition du problème, sur les besoins des acteurs et l'identification de pratiques contribuant à enrayer ce phénomène. Il s'agit de couvrir « l'ensemble du spectre de la prévention de 'la radicalisation et des extrémismes violents', tout en restant dans le champ des compétences de la Fédération »<sup>708</sup>. En 2016, suite à des changements structurels, le RAR devient le « Réseau de prise en charge des extrémismes et radicalismes violents » et son champ d'action recouvre des finalités préventives intervenant à différents stades du processus de radicalisation. Celles-ci vont de l'accompagnement des professionnels de terrain confrontés à la problématique « des radicalisations et extrémismes violents »<sup>709</sup> à un « accompagnement individualisé et personnalisé en matière de parcours de 'désengagement' d'individus identifiés comme radicalisés »<sup>710</sup>. Ces deux types de prévention, à la fois générale et ciblée, se situent aux deux extrêmes du processus. A l'échelle de la Communauté francophone, la prévention de la radicalisation couvre de manière générale des initiatives sociétales visant à favoriser la cohésion sociale avec comme souci de développer une approche non stigmatisante.

117. Au niveau de la Communauté flamande, c'est également une approche large qui prévaut. Le plan d'action du gouvernement flamand vise à la fois à « éviter que des individus se radicalisent et à détecter le plus tôt possible les signes de radicalisation violente »<sup>711</sup>. Derrière ces deux grands objectifs se reflète une approche centrée à la fois sur la prévention des facteurs de radicalisation et sur les risques sécuritaires auxquels ce phénomène est associé. De manière plus novatrice, la prévention de la « polarisation », définie comme un phénomène affectant les relations personnelles et

---

<sup>707</sup> Voy. A. FRANSEN, C. DAL et F. RINSCHBERG, Rapport d'évaluation du Réseau de prise en charge des radicalismes et extrémismes violents, Centre d'Études Sociologiques (CES) de l'Université Saint-Louis – Bruxelles (USL-B), juillet 2019, accessible à partir du lien suivant (consulté le 8 avril 2021) : [https://extremismes-violents.cfwb.be/fileadmin/sites/RAR/uploads/Documents\\_Reseau/Rapport\\_final\\_Evaluation\\_Reseau-FWB\\_11-11-2019.pdf](https://extremismes-violents.cfwb.be/fileadmin/sites/RAR/uploads/Documents_Reseau/Rapport_final_Evaluation_Reseau-FWB_11-11-2019.pdf)

<sup>708</sup> *Ibid.*

<sup>709</sup> Voy. Site internet du Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents, accessible à partir du lien suivant (consulté le 8 avril 2021) : <https://extremismes-violents.cfwb.be/aide/>

<sup>710</sup> *Ibid.*

<sup>711</sup> Vlaamse Regering, Plan d'action pour la prévention de la radicalisation violente et de la polarisation. Résumé des actions et mesures, *Op.cit.*



portant atteinte à la participation et la stabilité sociales<sup>712</sup>, est envisagée comme un axe complémentaire de la prévention de la radicalisation violente. Cette approche rejoint sur ce point la stratégie fédérale belge de prévention de la radicalisation violente précitée<sup>713</sup>, laquelle met également l'accent sur les liens entre polarisation et radicalisation qui se nourrissent mutuellement. Les différents objectifs poursuivis par la Communauté flamande témoignent du vaste champ d'initiatives qu'englobe l'expression « prévention de la radicalisation violente ». Sans les énumérer exhaustivement, et, au-delà des initiatives opérationnelles tendant à favoriser la coordination/coopération entre les différentes parties prenantes, certaines priorités font un lien explicite entre prévention de la radicalisation et renforcement de la cohésion sociale, du vivre ensemble ainsi que des valeurs<sup>714</sup>. D'autres visent à soutenir divers projets menés à l'échelle locale, dont certains ciblent la radicalisation islamiste, et visent plus généralement à agir sur les vulnérabilités qui peuvent favoriser la radicalisation<sup>715</sup>. D'autres encore portent sur le désengagement et la réintégration sociale dans une perspective à long terme, sur le renforcement des connaissances sur la radicalisation, ou encore, sur la formation et la professionnalisation des imams et des associations de mosquée<sup>716</sup>.

118. Sans qu'existe une correspondance parfaite avec les approches francophone et flamande précitées, la stratégie de la Communauté germanophone<sup>717</sup> indique également se concentrer sur la prévention de la radicalisation à travers une approche transversale. L'on y retrouve les thèmes de l'intégration, de l'inclusion, du dialogue interculturel ainsi que des politiques sociales, d'aide à la jeunesse, d'éducation, de sport et d'emploi associés à l'objectif de parvenir à une prévention durable de ce phénomène. Reconnaissant que le « phénomène du radicalisme débute avant même la constatation d'un acte violent »<sup>718</sup>, l'approche germanophone entend s'attaquer au processus de radicalisation « de manière précoce et proactive »<sup>719</sup> suivant une stratégie « intégrée et intégrale »<sup>720</sup>. Parmi les objectifs promus dans le cadre des quatre piliers composant ladite stratégie, s'imbriquent une série de sous-objectifs à la finalité diverse. Le premier pilier intitulé « Prévention » compte parmi ses priorités, celle d'identifier précocement les milieux radicaux, de reconnaître les « symptômes » de la radicalisation, de favoriser l'esprit critique des jeunes face aux « opinions simplistes et radicales », d'appréhender ce phénomène au cas par cas, ou encore, de promouvoir le dialogue interculturel. Le second pilier se concentre sur la « déradicalisation », entendu ici comme le processus par lequel « une personne déjà radicalisée se libère de ses systèmes de pensée et

---

<sup>712</sup> *Ibid.*

<sup>713</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre, para. 116.

<sup>714</sup> Vlaamse Regering, Plan d'action pour la prévention de la radicalisation violente et de la polarisation. Résumé des actions et mesures, *Op.cit.*

« Action 4 : Soutenir le rôle de la commune en tant que régisseur ».

<sup>715</sup> *Ibid.*, voy. « Action 5 : Aide et accompagnement de qualité, ancrés au niveau local ».

<sup>716</sup> *Ibid.* voy. Actions 6 à 11.

<sup>717</sup> Stratégie de prévention du radicalisme violent en Communauté germanophone de Belgique 2016-2020, *Op.cit.*

<sup>718</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>719</sup> *Ibid.*

<sup>720</sup> *Ibid.*

d'action et milieux radicaux ». Le troisième pilier intitulé « coopération » porte sur l'articulation de la stratégie germanophone avec les initiatives menées au niveau fédéral dans le cadre du « Plan R », mais aussi avec les autres services concernés à l'échelle de la Communauté germanophone et les réseaux de sécurité situés dans des régions limitrophes. Enfin, un quatrième pilier recouvre des initiatives préventives de nature communicationnelle, lesquelles comprennent des stratégies de contre discours en réponse à la propagande radicale mais également des mécanismes permettant de fluidifier l'échange d'information entre services de prévention et de sécurité.

## 2. *Le cas français*

119. Le dispositif français de lutte contre la radicalisation est coordonné au niveau national par le « Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation » (CIPDR), qui, comme sa dénomination l'indique, réunit plusieurs ministères compétents (19 en tout)<sup>721</sup>.

120. Le déclenchement de l'action des pouvoirs publics français contre la radicalisation est concomitant à l'objectif d'endiguer le phénomène des départs de centaines de ressortissants français vers la zone de conflit irako-syrienne et d'accompagner les familles des jeunes partis en Syrie. Initialement, le phénomène de la radicalisation est ainsi quasi exclusivement appréhendé sous l'angle du problème des départs massifs de jeunes français désireux de rejoindre l'organisation terroriste dite « Etat islamique ». Il serait toutefois réducteur de relier mécaniquement l'apparition de la thématique de la « radicalisation » en France aux attentats et au phénomène des départs. Analysant les dynamiques normatives sous-jacentes à l'apparition de cette thématique, Laurent Bonelli et Francesco Ragazzi montrent que l'émergence de la politique française de lutte contre la radicalisation est notamment le fruit de jeux politiques et bureaucratiques internes<sup>722</sup>. L'affaiblissement du monopole de la gestion de l'islam dit « radical » initialement détenu par les services de renseignement français en constituerait un élément déterminant<sup>723</sup>. Par ailleurs, si les autorités françaises sont régulièrement pointées du doigt pour s'être intéressées tardivement à la prévention de la radicalisation<sup>724</sup>, ce retard est attribué à une approche singulière de l'État français refusant d'appréhender la radicalisation autrement que sous l'angle du rapport au

---

<sup>721</sup> Il comprend le ministre de l'Intérieur, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Éducation nationale, le ministre chargé de l'Enseignement supérieur, le ministre chargé de la Recherche, le ministre de la Défense, le ministre chargé de la Santé, le ministre chargé de la Famille, le ministre chargé des Droits des femmes, le ministre chargé de la Cohésion sociale, le ministre chargé du Travail, le ministre chargé du Logement, le ministre chargé des Transports, le ministre chargé de la Ville, le ministre chargé de la Jeunesse, le ministre chargé des Sports et le ministre chargé de l'Outre-mer.

<sup>722</sup> Voy. L. BONELLI et F. RAGAZZI, « La lutte contre la 'radicalisation'. Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne », *Archives de politique criminelle*, A. Pedonne, 2019.

<sup>723</sup> *Ibid.*

<sup>724</sup> Voy. par exemple A.-B. HOFFNER et F. THOMASSET, « Contre la radicalisation, la France cherche encore sa voie », *La Croix*, article accessible à partir du lien suivant (consulté le 22 avril 2021) : <https://www.la-croix.com/France/Securite/Contre-radicalisation-France-cherche-encore-voie-2016-03-21-1200748144>.

respect de la légalité. Cette réticence est d'ailleurs reflétée au sein des discussions européennes qui ont lieu sur ce sujet dès le début des années 2000, notamment au sein de réseaux constitués à cet effet. La position française s'exprime dans un premier temps par un rejet de l'approche « multi partenariale » promue pour endiguer le phénomène de la radicalisation<sup>725</sup>. A l'inverse des approches britanniques et néerlandaises qui plaident pour un décloisonnement entre secteurs afin d'appréhender « la radicalisation » de manière transversale, les autorités françaises défendent au contraire une séparation stricte entre les instances coercitives (police et justice) et les institutions sociales, éducatives et les représentants des cultes, notamment au nom du principe de laïcité. L'on verra que la singularité de l'approche française tend à disparaître avec le temps. De l'aveu de certains fonctionnaires au service de la sécurité de l'État français, le phénomène de la radicalisation était initialement pris en compte sous un angle essentiellement sécuritaire alors que la prévention faisait défaut<sup>726</sup>.

121. Venant rompre avec cette approche, le premier plan d'action de lutte contre la radicalisation violente et des filières terroristes mis en place par la circulaire du 29 avril 2014<sup>727</sup> est conçu comme le complément préventif nécessaire d'une réponse répressive<sup>728</sup>. Le compte rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014 détaillant les objectifs poursuivis dans le cadre de l'adoption dudit plan précise en ce sens qu'« Une approche uniquement répressive ne suffira toutefois pas à endiguer ce phénomène [de la radicalisation violente et des filières terroristes] »<sup>729</sup>. Quatre grands objectifs y sont promus et témoignent d'une préoccupation centrée sur le phénomène d'attraction de plusieurs centaines de ressortissants français vers la zone de conflit syrienne. Dans une allocation entourant l'adoption de cet instrument, l'ancien premier ministre Manuel Valls plaçait au centre du débat la question de savoir comment traiter ceux qui veulent se rendre en Syrie en considérant l'adoption de mesures visant à « mieux prévenir, voir punir le seul fait de vouloir aller combattre à l'étranger »<sup>730</sup>. Le premier objectif annoncé par le plan d'action de 2014 consiste ainsi « à contrarier les déplacements des terroristes vers ou depuis la Syrie, par le renforcement des contrôles et des décisions de retrait des documents de voyage »<sup>731</sup>. Cet objectif a été concrétisé par la loi du 13

---

<sup>725</sup> L. BONELLI et F. RAGAZZI, *Op.cit.*

<sup>726</sup> Voy. Y. JOUNNOT, Directeur de la protection et de la sécurité de l'État au titre du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, Rapport sur la prévention de la radicalisation, 30 octobre 2013, accessible depuis le lien suivant (consulté le 6 avril 2021) : <https://static.mediapart.fr/files/2016/01/12/295128767-rapport-jounnot.pdf>

<sup>727</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur du 29 avril 2014 relative à la prévention de la radicalisation et à l'accompagnement des familles ; Circulaire du ministre de l'Intérieur du 4 décembre 2014 relative à la prévention de la radicalisation et au fonctionnement des cellules départementales.

<sup>728</sup> Le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, Compte rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014.

<sup>729</sup> Compte rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014, « Le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes », accessible à partir du lien suivant (consulté le 5 avril 2021) : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-04-23/le-plan-de-lutte-contre-la-radicalisation-violente-et-les-fi>.

<sup>730</sup> Voy. « « Filières terroristes : « on peut mieux prévenir, voir punir, le seul fait de vouloir aller combattre à l'étranger », accessible à partir du lien suivant (consulté le 6 avril 2021) : <https://www.gouvernement.fr/partage/813-filieres-terroristes-on-peut-mieux-prevenir-voire-punir-le-seul-fait-de-vouloir-aller-combattre-a-l>.

<sup>731</sup> *Ibid.*

novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme<sup>732</sup>, laquelle prévoit notamment un nouveau dispositif administratif d'interdiction de sortie du territoire ainsi que le déplacement des délits de provocation publique et apologie du terrorisme vers le code pénal dans l'objectif affiché de lutter contre la propagande terroriste. Le second objectif promu par le plan d'action de 2014 prend la forme d'un engagement à lutter activement contre les filières djihadistes par une action renforcée des services de renseignement en matière de détection et de surveillance, y compris sur internet. En lien avec cet objectif, est soutenue la mise en place d'initiatives à l'échelle européenne tendant à faire supprimer efficacement les contenus illicites et les sites de recrutement<sup>733</sup>. Le troisième objectif vise à intensifier la coopération internationale avec les autres pays de départ et de transit. Enfin, est annoncée dans un quatrième objectif une série d'actions préventives destinées à contredire les « prêcheurs de haine »<sup>734</sup> - objectif auquel se greffe celui d'accompagner les familles de personnes radicalisées.

122. Ce premier plan d'action fût remplacé en 2016 par le « Plan d'action contre le radicalisme et le terrorisme »<sup>735</sup> (PART) dans un contexte où la France continue de faire face à des flux de départs importants, auxquels s'ajoutent les préoccupations liées à la commission d'actes terroristes commis par des individus isolés. Comportant 50 nouvelles mesures réparties autour de sept axes, les objectifs poursuivis se concentrent notamment sur la prévention par la détection des trajectoires de radicalisation et des filières terroristes le plus tôt possible ; la prise en charge des personnes radicalisées au niveau local, la citoyenneté, l'éducation aux médias ou encore la formation des professionnels de terrain<sup>736</sup>. Ce plan a trouvé un prolongement législatif dans la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale<sup>737</sup>. L'objectif de cette loi était de doter les services de police et de justice des moyens de faire face aux mutations du terrorisme djihadiste<sup>738</sup>. Parmi les mesures nouvellement introduites par ladite loi, fut notamment créé un dispositif de contrôle administratif des retours sur le territoire national des personnes qui se sont déplacées à l'étranger afin de participer à des activités terroristes. Les motivations à l'origine de ce dispositif tiennent « au fait

---

<sup>732</sup> Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *J.O.R.F.* du 14 novembre 2014.

<sup>733</sup> Compte rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014, *Op.cit.*

<sup>734</sup> *Ibid.*

<sup>735</sup> Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme, Dossier de presse, 9 mai 2016.

<sup>736</sup> *Ibid.*, voy. en particulier mesures 32 à 53.

<sup>737</sup> Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *J.O.R.F.* du 4 juin 2016.

<sup>738</sup> Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *J.O.R.F.* du 4 juin 2016. Voy. également C. CAPDEVIELLE et M. POPELIN, Rapport n° 3515 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi (n°3473) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 février 2016.

que les personnes concernées, en général fortement radicalisées, ne sont pas toujours ou immédiatement éligibles à des poursuites pénales »<sup>739</sup>.

123. L'actuel plan d'action français « Prévenir pour protéger » adopté en février 2018 compte pas moins de 60 mesures irriguant les domaines de l'éducation, le numérique, la formation, la recherche, ou encore, la prison<sup>740</sup>. Articulées autour de cinq grands axes, ces mesures reflètent les multiples préoccupations auxquelles se rattache régulièrement la radicalisation, qu'il s'agisse de l'inculcation des valeurs par l'école, la laïcité, la formation des enseignants et des acteurs locaux, la détection, la fluidification de l'échange d'information entre les services compétents, la propagande terroriste sur Internet, ou encore, la prise en charge des détenus radicalisés pour ne citer que les principaux<sup>741</sup>. La grande diversité d'impératifs préventifs annoncée témoigne de l'approche multidisciplinaire privilégiée pour appréhender les différentes facettes de la radicalisation – une approche qui s'inscrit dans la continuité des plans précédents tendant à voir la radicalisation à la fois comme une menace pour la sécurité et pour la cohésion sociale. Si la promotion de mesures axées sur des objectifs sécuritaires à court terme, telle que la détection, et sur des impératifs préventifs à long terme, passant notamment par l'éducation, est une constante que l'on retrouve depuis 2016, le plan d'action de 2018 semble toutefois marquer une rupture par rapport aux plans précédents. Celle-ci se situe notamment au niveau du langage employé, marqué par des termes plus doux (ex. « Prévenir pour protéger ») et par l'accent mis sur les initiatives préventives à long terme qui figurent en tête des objectifs annoncés. Ce changement d'approche procède d'une volonté « d'agir le plus en amont possible au sein de l'école, sur internet » ; « de s'intéresser à de nouveaux champs non véritablement traités dans le cadre des précédents plans comme l'entreprise ou l'enseignement supérieur et la recherche » et d'intervenir également en aval « pour assurer la continuité entre la prison et la sortie, et éviter ainsi des 'sorties sèches' »<sup>742</sup>. Il s'inscrit dans l'ambition d'élargir la dimension interministérielle au-delà des domaines de l'intérieur et de la justice en associant les domaines de l'éducation, la santé, l'action sociale, ou encore, le travail et en mettant l'accent sur la professionnalisation des acteurs de terrain<sup>743</sup>. Cela ne signifie pas pour autant que ces domaines soient imperméables aux impératifs sécuritaires comme en témoigne l'objectif de « fluidifier la détection dans l'ensemble des établissements scolaires »<sup>744</sup>. Par contraste aux plans précédents qui abordaient le problème de la radicalisation systématiquement en lien avec le terrorisme dans leurs

---

<sup>739</sup> Voy. Y. MAYAUD, *Prévention du terrorisme*, Dalloz, 2020, p. 158.

<sup>740</sup> Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), Plan national de prévention de la radicalisation « Prévenir Pour Protéger », 23 février 2018.

<sup>741</sup> *Ibid.*

<sup>742</sup> Voy. site internet du Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, accessible à partir de ce lien (consulté le 7 avril 2021) : <https://www.cipdr.gouv.fr/prevenir-la-radicalisation/mise-en-oeuvre-du-pnpr/>.

<sup>743</sup> Représentante du Secrétaire Générale du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (CIPDR), Intervention orale sur le thème « La politique française de prévention de la radicalisation », dans le cadre de la journée européenne concernant la lutte contre la radicalisation, Paris, 2 avril 2019.

<sup>744</sup> Plan national de prévention de la radicalisation « Prévenir Pour Protéger », 23 février 2018, *Op.cit.*

intitulés, ce nouveau plan est exclusivement consacré à la « prévention de la radicalisation ». Ces quelques changements peuvent s'expliquer par les enseignements tirés des années précédentes et/ou par un contexte moins réactif et plus propice à engager une réflexion de fond pour parvenir à une lutte durable contre la radicalisation. Ces plans d'action nationaux successifs sont complétés par un éventail de circulaires, guides pédagogiques et autres instruments d'orientation permettant de décliner localement la politique de lutte contre la radicalisation.

124. Au départ appréhendée sous l'angle des dérives sectaires liées à l'Islam, la lutte contre la radicalisation est désormais officiellement rattachée à la politique publique de prévention de la délinquance même si elle demeure très largement appréhendée sous l'angle de certaines dérives religieuses plus particulièrement liées à l'Islam radical<sup>745</sup>. L'abandon de l'appréhension de la radicalisation sous l'angle des dérives sectaires à partir de 2016 marque une rupture plus profonde ; il s'agit d'opérer une distanciation avec la stratégie initiale de recourir à des experts auto-proclamés pour prendre en charge cette problématique. Les médias ont pu parler pendant un temps de « business de la déradicalisation »<sup>746</sup>. En laissant de côté la question des dérives sectaires, force est de constater que les liens avec les dérives religieuses liées à l'Islam n'ont pas disparu dans le discours. Dans un mouvement déjà initié début 2020 tendant à resserrer les liens entre la protection de la laïcité ainsi que la lutte contre la radicalisation et le communautarisme<sup>747</sup>, l'ancienne ministre de la justice appelait les procureurs généraux et les procureurs de la République à sanctionner efficacement les abus et les dérives commis au nom des religions sur la base des dispositions de la loi de 1905 ainsi que sur le fondement du code pénal. Il en va notamment ainsi des discours de haine, des discours faisant l'apologie d'actes de terrorisme, de la dispense d'enseignements non-conformes à l'instruction obligatoire, ou encore des atteintes à l'égalité entre les hommes et les femmes, considérés comme des comportements incompatibles avec les valeurs de la société française<sup>748</sup>. Dans ce même ordre d'idées, le président de la République, Emmanuel Macron a récemment placé la problématique de la radicalisation sous l'angle du « séparatisme islamiste »<sup>749</sup>, provoquant ainsi une onde de choc dans plusieurs États tiers, en particulier la Turquie. Ce nouvel angle d'attaque se veut complémentaire à l'appréhension de la problématique de la radicalisation violente et déplace l'attention sur les phénomènes de repli communautaire manifestés

---

<sup>745</sup> Voy. N. DELATTRE et J. EUSTACHE-BRINIO, Rapport n°595 fait au nom de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2020. Etant précisé que d'autres phénomènes présentés comme étant en rupture avec l'ordre social relèvent également de la compétence du CIPDR. Ceux-ci incluent la lutte contre le séparatisme islamiste (depuis 2020) et des dérives sectaires.

<sup>746</sup> Voy. notamment à ce sujet E. GUEGUEN, « Déradicalisation : un business pas très sérieux », 10 novembre 2016, disponible à partir du lien suivant (consulté le 22 avril 2021) : <https://www.franceinter.fr/societe/deradicalisation-un-busiess-pas-tres-serieux>

<sup>747</sup> Garde des Sceaux, Circulaire relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme, JUSD2000897, 10 janvier 2020.

<sup>748</sup> *Ibid.*

<sup>749</sup> Voy. discours prononcé par Emmanuel Macron à Mulhouse le 18 février 2020 (consulté le 25 janvier 2021) : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/18/protoger-les-libertes-en-luttant-contre-le-separatisme-islamiste-conference-de-presse-du-president-emmanuel-macron-a-mulhouse>

par des comportements portant atteinte aux valeurs de la République<sup>750</sup>. Cette dernière approche est ici révélatrice l'ambition de combattre la radicalisation religieuse pour elle-même<sup>751</sup>, en ce qu'elle menacerait un certain modèle de société indépendamment de toute violence.

125. Dans un discours du 2 octobre 2020 esquissant les contours du projet de loi sur le séparatisme islamiste (rebaptisé depuis « loi confortant le respect des principes de la République »)<sup>752</sup>, le président français reconnaît que la réponse à ce phénomène ne passe pas uniquement par des mesures d'ordre public. Il appelle de ses vœux à des mesures de « réengagement de la République »<sup>753</sup> tout en prenant la mesure du défi : « ce qui est notre défi c'est de lutter contre la dérive de certains au nom de la religion en veillant à ce que ne soient pas visés ceux qui veulent croire en l'Islam et sont pleinement citoyens de notre République »<sup>754</sup>. Il y expose sa stratégie de « réveil républicain » articulée autour de 5 piliers principaux. Sans rentrer dans les détails de chacun de ces piliers, il convient de relever la diversité des thèmes couverts, lesquels portent sur des sujets aussi variés que le renforcement du principe de la neutralité du service public face à des comportements contraires aux valeurs de la République; l'extension des motifs de dissolution d'associations porteuses de discours extrémistes ; un encadrement plus strict du contenu des enseignements dispensés à l'école et des financements de source étrangère ; l'éducation ; l'ambition de « bâtir un islam en France » à savoir « un islam qui puisse être en paix avec la République » ; corrélativement il s'agit de faire émerger une meilleure compréhension de l'Islam par une éventail d'initiatives culturelles et de redonner sens à la République en œuvrant pour l'égalité des chances, la lutte contre les discriminations, en favorisant l'accès au logement. En France, la lutte contre la radicalisation passe ainsi par la réaffirmation d'un modèle de société fondé sur certaines valeurs dont fait partie la laïcité. Cette dernière se voit en effet accorder une place centrale dans les débats relatifs la lutte contre l'Islam radical.

126. Quoique non exhaustif, le passage en revue des lignes force du discours qui jalonne l'action des pouvoirs publics français depuis 2014 montre combien les priorités rattachées à la prévention et la lutte contre la radicalisation sont larges et évolutives. Cet éparpillement d'objectifs reflète en creux le caractère polymorphe du phénomène de la radicalisation associé à des dérives de nature différente<sup>755</sup>, tantôt appréhendée

---

<sup>750</sup> Voy. site internet du CIPDR, onglet consacré à l'islamisme et au séparatisme (consulté le 25 janvier 2021): <https://www.cipdr.gouv.fr/islamisme-et-separatisme/>

<sup>751</sup> La posture de rejet des valeurs dominantes étant l'un des critères dégagés dans le Chapitre I pour définir la radicalisation comme processus d'adhésion à une idéologie extrémiste.

<sup>752</sup> Voy. Loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, *J.O.R.F.* n°0197 du 25 août 2021. Pour un aperçu des enjeux posés par l'adoption de cette nouvelle législation voy. Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Avis n°1 sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, 28 janvier 2021 ; Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Second avis sur le projet de loi confortant les principes de la République, 25 mars 2021.

<sup>753</sup> Discours du président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes, 2 octobre 2020, *Op.cit.*

<sup>754</sup> *Ibid.*

<sup>755</sup> Voy. *Supra* Chapitre I.

comme une forme de déviance/délinquance, une dérive sectaire, un comportement dangereux précédant le passage à l'acte, ou encore, une posture de rejet des valeurs. Derrière un même mot se cachent ainsi des problématiques très diverses. Pour reprendre l'un des passages du rapport d'activité consacré au Réseau belge de prise en charge des extrémismes et radicalismes violents « Tant dans l'espace des discours politiques, médiatiques que scientifiques, la 'radicalisation' a été la manière de nommer les phénomènes à combattre, à prévenir, à prendre en charge. Comment préserver ou reconstruire du vivre ensemble ? Quelles attentions et quelles actions convient-il de mettre en place pour prévenir la tentation radicale, et le cas échéant, pour prendre en charge les personnes qui s'y sont engagées au point de (justifier de) recourir à la violence ? »<sup>756</sup>.

127. Au terme de cette comparaison, il ressort que la multidisciplinarité est un trait caractéristique des politiques publiques de lutte contre la radicalisation en France comme en Belgique, voire même au-delà si l'on étend la comparaison à d'autres pays<sup>757</sup>. Cette multidisciplinarité se reflète dans les nombreuses priorités soutenues mais aussi dans la composition des structures en charge de la coordination de la lutte contre la radicalisation. Les priorités, non exhaustives, promues dans le cadre des politiques publiques belge et française de lutte contre la radicalisation ne sont pas tout à fait identiques, ni tout à fait formulées de la même manière. L'accent mis sur la réaffirmation des valeurs républicaines dans le discours des autorités françaises ne transparait pas en Belgique. Ces disparités tiennent au contexte social, culturel et politique propre à ces deux pays. De cette mise en comparaison ressortent néanmoins des préoccupations communes d'ordre à la fois sécuritaire et sociétale.

128. Le passage en revue des grandes lignes des stratégies adoptées au sein des États belge et français ne permet pas de déterminer avec précision l'étendue de la lutte contre la radicalisation tant les priorités sont diversifiées et évolutives. Devenue en quelques années un axe majeur des politiques de prévention du terrorisme, la lutte contre la radicalisation se caractérise par une relative indétermination. Il n'en demeure pas moins possible d'identifier des lignes forces dans le discours des acteurs. Des deux côtés de la frontière, française et belge, cette politique préventive a été déclenchée dans une relative urgence en réaction à l'actualité terroriste même si les points de départ sont chronologiquement différents. L'on décèle à travers les priorités énumérées une volonté de s'attaquer aux différents stades du processus de radicalisation par un vaste champ de mesures dites préventives axées à la fois sur la dimension idéologique et violente de celle-ci. Chaque niveau de pouvoir est ainsi invité à déployer un éventail d'instruments allant de la prise de mesures sécuritaires rattachées à la lutte contre le terrorisme, en passant par la mise sur pied de mécanismes de coordination et d'échange d'information

---

<sup>756</sup> A. FRANSSSEN, C. DAL et F. RINSCHBERG, Rapport d'évaluation du Réseau de prise en charge des radicalismes et extrémismes violents, *Op.cit.*, p. 5.

<sup>757</sup> Voy. Par exemple s'agissant du Danemark « Preventing and countering extremism and radicalisation », National Action Plan, October 2016.



entre secteurs, à la promotion de mesures permettant de prévenir durablement le phénomène de la radicalisation.

129. **Conclusion de la Section I.** Les développements qui précèdent donnent un aperçu représentatif quoique non exhaustif des multiples préoccupations auxquelles renvoie l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation ». Quel que soit l'ordre juridique considéré, la nature hétérogène et évolutive des objectifs promus pour prévenir et contrer ce phénomène ne permet pas de définir l'étendue réelle de la prévention et la lutte contre la radicalisation. La mise en comparaison des impératifs qui jalonnent les discours des acteurs européen, belge et français enseigne qu'il s'agit tout à la fois de prévenir par l'éducation ; par la promotion des valeurs ; par la détection des risques ; par la réduction de l'exposition à l'idéologie terroriste ; voire, par la réinsertion sociale et la prévention de la récidive pour ne citer que les impératifs apparaissant comme des constantes dans les discours des acteurs européens et nationaux. Autrement dit, il s'agit de s'attaquer aux différentes facettes du phénomène de radicalisation susceptibles de se matérialiser à différents stades du processus. Les priorités ne sont pas tout à fait identiques d'un État à l'autre dans la mesure où les problématiques rencontrées au niveau national peuvent être différentes en fonction du contexte politique, social et culturel qui leur est propre. C'est ce que reflètent les réflexions menées au sein des enceintes de discussion mises en place à l'échelle de l'Union auxquelles les autorités nationales sont étroitement associées. Il n'en demeure pas moins possible d'identifier des États partageant des vues convergentes sur certaines préoccupations communes. Cela semble être le cas de la Belgique et la France même si des distinctions subtiles peuvent être décelées entre les approches promues au sein des États belge et français.

130. Si la lutte contre la radicalisation est initialement envisagée comme une réponse au besoin de développer le volet préventif de la lutte contre le terrorisme, le contenu et la signification donnée au terme « prévention » reste difficile à saisir. L'étude a montré combien le fait de déplacer l'attention sur la prévention de la radicalisation permet d'élargir la lutte contre le terrorisme à des champs nouveaux tel que les secteurs éducatif, culturel, social. La place désormais accordée à la lutte contre l'idéologie terroriste permet par ailleurs de renouveler le débat sur la prévention du terrorisme en l'étendant à des questions plus larges. Cet élargissement qui transparait dans les discours des acteurs contribue à identifier ce que la lutte contre la radicalisation apporte de nouveau à la lutte contre le terrorisme. Pour autant, l'autonomisation de la lutte contre la radicalisation par rapport à la lutte contre le terrorisme n'est pas complète. Le discours sur la prévention et la lutte contre la radicalisation est loin d'être indifférent aux impératifs sécuritaires classiquement rattachés à la lutte contre le terrorisme. Il en va notamment ainsi de la prévention par la détection précoce des risques de passage à l'acte ; un impératif qui imprègne les énoncés prescriptifs des acteurs. De ce point de vue, la prévention et la lutte contre la radicalisation tend à perdre de sa spécificité dans

la mesure où les priorités qui lui sont rattachés se confondent avec les impératifs classiquement rattachés à la lutte contre le terrorisme.

## **SECTION II. La difficile identification des moyens visant à prévenir et lutter contre la radicalisation : entre dispersion et incohérence du discours**

131. Après avoir passé en revue les priorités esquissées par le discours des acteurs européens et nationaux sur la prévention et la lutte contre la radicalisation, il s'agira de s'intéresser aux moyens que les institutions de l'Union entendent promouvoir pour prévenir et contrer ce phénomène. Cette étape permettra de refléter les nombreuses politiques mobilisées au service des impératifs de la lutte contre la radicalisation (I) et d'apporter un éclairage complémentaire sur le sens de l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation », ici analysé sous l'angle des moyens promus dans le discours. La démarche ne prétend pas à l'exhaustivité dans la mesure où il est impossible de délimiter précisément le périmètre de la lutte contre la radicalisation. Sans nous limiter à une approche purement descriptive, nous tenterons de mettre en lumière certaines incohérences (II) qui témoignent de la difficulté à concilier approche préventive sur le long terme et approche sécuritaire à court terme.

### **I. La promotion de moyens en dehors des instruments traditionnels de la lutte contre le terrorisme**

132. La lutte contre la radicalisation a ce ceci de spécifique que si elle est formellement ancrée dans le cadre de la politique de lutte contre le terrorisme de l'Union, celle-ci mobilise des moyens non classiquement rattachés à la lutte contre le terrorisme. L'on pense aux politiques dans les domaines de l'éducation, l'emploi, la culture, l'action sociale etc. promues comme moyens de prévenir les causes profondes de ce phénomène par des initiatives visant à renforcer la cohésion sociale sur le long terme. Dans le même temps, si la lutte contre la radicalisation est initialement conçue en réponse aux limites d'une approche purement répressive, les références aux instruments de la coopération policière et judiciaire ne manquent pas dans le discours sur les moyens de prévenir et lutter contre la radicalisation. Cela n'a rien d'étonnant lorsque l'on sait que la radicalisation ne s'analyse pas uniquement comme une menace pour la cohésion sociale mais aussi comme une menace sécuritaire susceptible de déboucher sur la commission d'un acte violent. Sans compter que, comme il a été vu précédemment, le terme « prévention » recouvre des objectifs hétérogènes allant de la prévention des facteurs propices à la radicalisation à la prévention des risques immédiats que celle-ci n'aboutisse au terrorisme. L'UE se positionne alors en promotrice d'une approche holistique de la lutte contre la radicalisation et entend mettre au service des États une véritable « boîte à outils » (*tool box*) en mobilisant l'ensemble

des instruments pertinents à sa disposition. Sans qu'existe une classification de l'ensemble des différents instruments par lesquels l'Union entend soutenir les initiatives prises au niveau national, les développements qui suivent s'attacheront à offrir une vue représentative du vaste champ de domaines que ceux-ci infusent.

133. A partir des textes programmatiques sous-tendant le discours de l'Union sur la prévention et la lutte contre la radicalisation, il s'agira de refléter l'hétérogénéité des moyens d'action promus pour prévenir et lutter contre ce phénomène. La plupart du temps, ces énoncés prescriptifs se bornent à encourager les États à exploiter des instruments identifiés comme pertinents au niveau de l'Union, voire invitent la Commission à appuyer les efforts des États sur la base des priorités définies par ces derniers. La nature incitative du discours mérite ici d'être mise en relation avec l'intensité des compétences à disposition de l'Union pour agir dans les domaines concernés, lesquels relèvent pour l'essentiel de la catégorie des compétences d'appui et de celle des compétences partagées entre l'Union et les États au sens de la typologie établie par les traités<sup>758</sup>.

134. Par souci de lisibilité, l'on distinguera entre les moyens d'action promus pour prévenir durablement la radicalisation par des politiques situées en dehors de l'ELSJ (A) avant de passer en revue les instruments susceptibles d'apporter une contribution pertinente aux impératifs sécuritaires à court terme, lesquels relèvent principalement de la coopération policière et judiciaire tout en ayant vocation à être complétés par d'autres politiques (B).

### **A. L'identification de politiques pertinentes au-delà de l'espace de liberté, de sécurité et de justice**

135. Il est vrai que la lutte contre la radicalisation ne semble pas être envisagée autrement qu'au service de la prévention du terrorisme dans les textes européens. En témoignent non seulement la place que celle-ci occupe formellement au sein du volet prévention de la stratégie de l'Union relative à la lutte contre le terrorisme mais aussi sa désignation dans les textes par l'usage fréquent de la formule « radicalisation susceptible de conduire au terrorisme »<sup>759</sup>. Pour autant et comme il a été vu, l'Union ne considère pas uniquement le problème de la radicalisation sous l'angle des moyens sécuritaires classiquement rattachés à la lutte contre le terrorisme. Sans méconnaître les problématiques différentes qui peuvent se poser aux États, les institutions européennes sont attentives aux préoccupations sociétales que fait surgir la radicalisation, d'autant que celles-ci heurtent avec plus ou moins d'intensité le « modèle de société » promu par l'Union et les valeurs que l'Union cherche à promouvoir. Tel qu'il a été démontré, l'éradication des facteurs sous-jacents à la radicalisation par des initiatives positives dans les domaines de l'éducation, la formation, la culture, ou encore, les politiques

---

<sup>758</sup> Voy. *Supra* Introduction.

<sup>759</sup> Voy. *Supra* développements conceptuels Chapitre I, para. 44 et s.

sociales et de l'emploi est un thème régulièrement invoqué dans le discours des institutions européennes sur la prévention durable de la radicalisation<sup>760</sup>.

136. Ce discours est largement incitatif et promotionnel et il peut difficilement en être autrement au regard des compétences limitées qui se trouvent à la disposition de l'Union dans les domaines concernés.

### ***1. Les politiques en matière d'éducation, de formation professionnelle et la culture***

137. C'est en grande partie par l'octroi d'aide financière et l'échange de bonnes pratiques que l'Union entend contribuer à soutenir des initiatives nationales et locales axées sur la prévention durable de la radicalisation. Dans le cadre des mesures encouragées pour prévenir la radicalisation des jeunes, les États sont par exemple régulièrement invités à tirer parti de plusieurs programmes de soutien financier pertinents<sup>761</sup>, en particulier le programme « Erasmus + » dont le soutien a été réorienté depuis 2016 en faveur de thèmes prioritaires tels que l'inclusion et la promotion des valeurs fondamentales en écho aux objectifs de la déclaration de Paris précitée<sup>762</sup>. Le programme « Erasmus+ »<sup>763</sup>, qui est un instrument clé de la politique de l'Union en matière d'éducation et de formation, a vocation à financer la majorité des projets axés sur la prévention de la radicalisation des jeunes<sup>764</sup> au titre de ses actions « mobilité des jeunes » et « partenariat stratégique pour la jeunesse ». La Commission européenne entend également lancer des programmes d'échange virtuel de grande envergure avec des pays tiers afin de favoriser la compréhension interculturelle parmi les enseignants, les enfants et les jeunes, notamment grâce aux programmes « eTwinning »<sup>765</sup> et « Erasmus + »<sup>766</sup>. D'autres fonds, relevant de la politique culturelle de l'Union, comme le programme « Europe créative » axé notamment sur le renforcement de l'éducation aux médias, ont pu être identifiés comme des moyens pertinents que les États sont

---

<sup>760</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 71 et s.

<sup>761</sup> Pour une vue d'ensemble sur les fonds que l'Union met à disposition des États membres dans le cadre de la prévention de la radicalisation voy. page dédiée sur le site de la Commission européenne « Funding of research and projects on radicalisation » : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism/funding-research-projects-radicalisation\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism/funding-research-projects-radicalisation_en)

<sup>762</sup> COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p.11.

<sup>763</sup> Règlement (UE) n° 1288/2013 du parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant « Erasmus + » : le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, *J.O.U.E.*, L 347/50, 20 décembre 2013.

<sup>764</sup> Voy. page de la Direction générale de migration et des affaires intérieures de la Commission européenne répertoriant les fonds européens ayant vocation à soutenir les initiatives en matière de lutte contre la radicalisation, accessible à partir du lien suivant (consulté le 24 avril 2020) : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism/funding-research-projects-radicalisation\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism/funding-research-projects-radicalisation_en)

<sup>765</sup> Voy. page internet dédiée à la plateforme « eTwinning » : <https://www.etwinning.net/fr/pub/index.htm>

<sup>766</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et ouvrir la voie à une union de la sécurité réelle et effective », COM(2016)230 final, 20 avril 2016, p.8.

invités à exploiter<sup>767</sup> pour mettre en place des initiatives concourant à la prévention de la radicalisation des jeunes.

## 2. La politique sociale et de l'emploi

138. La politique de l'emploi compte également parmi les moyens identifiés comme pertinents pour contribuer à lutter contre certains phénomènes négatifs susceptibles de créer des conditions favorables à la radicalisation comme le chômage. Plusieurs instruments financiers concourant à l'amélioration des conditions d'accès à l'emploi des jeunes ont vocation à être mis au service de la prévention de la radicalisation. C'est l'exemple de « l'initiative pour l'emploi des jeunes », ou encore de « la garantie pour la jeunesse » qui font partie des initiatives soutenues dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et par lesquelles la Commission entend contribuer aux initiatives nationales en matière de prévention de la radicalisation des jeunes<sup>768</sup>.

139. La politique sociale compte également parmi les moyens que la Commission européenne entend mettre au service de la prévention de la radicalisation<sup>769</sup>. S'agissant des initiatives positives en matière sociale, la voie de l'incitation financière semble encore ici privilégiée comme en témoignent les références au fonds social européen dans plusieurs textes programmatiques consacrés à la lutte contre la radicalisation<sup>770</sup>. Le fonds social européen (FSE) fait partie des instruments clés de la politique sociale que les États sont invités à exploiter pour développer des actions préventives axées sur l'inclusion sociale<sup>771</sup>. Cet instrument financier, administré par la Commission, contribue à une série d'objectifs à caractère sociétal, à savoir notamment, encourager un niveau élevé d'éducation et de formation de tous, lutter contre la pauvreté, améliorer l'inclusion sociale, ou encore, favoriser la non-discrimination et l'égalité des chances et soutient une série d'actions à cette fin<sup>772</sup>. Par le biais de ce fonds, la Commission envisage d'offrir de 2014 à 2020 un soutien considérable à des projets, y compris locaux, consacrés à la promotion de l'inclusion sociale des groupes défavorisés, à la

---

<sup>767</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Le programme européen en matière de sécurité », *Op.cit.*, p.18 ; Stratégie du Conseil de lutte contre la radicalisation, 2017, *Op.cit.*, p. 9.

<sup>768</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », COM(2016)379 final, *Op.cit.*, pp. 13-14. Les États sont invités à tirer profit de ces deux instruments.

<sup>769</sup> *Ibid.*

<sup>770</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p.14. Voy. Également Communication de la Commission, Le programme européen en matière de sécurité, *Op.cit.*, p. 18.

<sup>771</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p. 14; Voy. Également Programme européen en matière de sécurité, 2015, *Op.cit.*, p. 18 ; EU Counter-Terrorism Coordinator, Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council, 14260/16, 20 December 2016, p. 27.

<sup>772</sup> Règlement (UE) n°1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil, *J.O.U.E.*, L 347/470, 20 décembre 2013, art. 2 et 3.

lutte contre le décrochage scolaire et à l'amélioration de l'accès à une éducation pour tous<sup>773</sup> - des priorités qui font écho à celles de plusieurs plans d'action nationaux de lutte contre la radicalisation<sup>774</sup>.

140. Les moyens destinés à contribuer à la prévention durable de la radicalisation ont vocation à s'étendre au-delà de l'Union.

### **3. La politique extérieure de l'Union**

141. Les principales zones visées dans le cadre du soutien apporté à l'extérieur de l'Union s'étendent au voisinage de l'UE et au-delà, incluant ainsi la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA), du Sahel mais également la Turquie et la région des Balkans occidentaux<sup>775</sup>.

142. Parmi les principaux moyens promus pour contribuer à prévenir le terrorisme à l'extérieur de l'Union, méritent d'être mentionnées les politiques de coopération au développement et de coopération économique, financière et technique avec les pays tiers identifiées comme offrant plusieurs leviers d'action pertinents pour s'attaquer aux causes profondes de l'extrémisme violent par l'éradication des conflits et de la pauvreté<sup>776</sup>. L'Union entend ainsi intégrer des objectifs visant à prévenir la radicalisation dans plusieurs instruments de coopération pertinents, tels que les plans d'action et les mécanismes de dialogues politiques entre l'UE et ses pays partenaires. Il est à noter que la révision de la politique européenne de voisinage en 2015 fut notamment motivée par l'objectif d'intensifier la coopération avec les pays partenaires dans les secteurs de la sécurité et de la prévention, y compris pour lutter efficacement contre la radicalisation<sup>777</sup>.

143. Plusieurs instruments financiers ont vocation à être mobilisés pour soutenir les efforts de prévention menés à l'extérieur de l'Union<sup>778</sup>. Il en va spécialement ainsi de l'instrument contribuant à la paix et à la stabilité<sup>779</sup> mis au service de plusieurs initiatives favorisant la résilience face à l'extrémisme violent, de l'instrument européen

---

<sup>773</sup> COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p. 14.

<sup>774</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 113 et s.

<sup>775</sup> Voy. entre autre Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 10384/17, 19 Juin 2017, para. 11-14 ; Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres réunis au sein du Conseil sur l'approche intégrée et complémentaire à l'égard de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent dans les Balkans occidentaux, 14986, 7 décembre 2015.

<sup>776</sup> Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes, 8868/20, 16 juin 2020.

<sup>777</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne, « Réexamen de la politique européenne de voisinage (PEV) : des partenariats plus forts pour un voisinage plus fort », Bruxelles, 18 novembre 2015.

<sup>778</sup> Voy. Communication de la Commission, Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent : renforcer l'action de l'UE, COM(2013) 941 final, *Op.cit.*, pp. 12-13. Communication de la Commission, Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, pp. 16-18.

<sup>779</sup> Règlement (UE) n°230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, *J.O.U.E. L 77/1*, 15 mars 2014.

de voisinage, ou encore, de l'instrument d'aide de pré-adhésion par lequel l'Union entend soutenir des réformes de pays candidats à l'Union<sup>780</sup>. Dans le cadre des procédures d'adhésion à l'Union engagées avec plusieurs pays des Balkans occidentaux, le chapitre traitant du volet « Justice, liberté et sécurité » inclut des engagements en matière de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent<sup>781</sup> qui s'étendent au-delà des seuls aspects sécuritaires. Un plan d'action conjoint en matière de lutte contre le terrorisme (*Joint Action Plan on Counter-Terrorism*) a été adopté à cet effet et comprend cinq grands objectifs<sup>782</sup>, dont un entièrement dédié à la mise en place d'une stratégie effective de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (*Effective Prevention and Countering of Violent Extremism*)<sup>783</sup>. Au titre de celui-ci, les États candidats sont notamment invités à prendre des mesures dans le domaine social, de l'éducation ou encore dans le domaine de l'emploi pour prévenir les facteurs de la radicalisation. Des efforts sont corrélativement attendus pour assurer une prise en charge adaptée des combattants terroristes étrangers de retour de zone de conflit et pour prévenir la radicalisation en prison ou encore pour lutter efficacement contre les contenus terroristes en ligne<sup>784</sup>. L'on retrouve ici l'idée d'une complémentarité entre les versants sociaux et sécuritaires de l'action contre la radicalisation. L'Union est quant à elle invitée à soutenir les efforts des États candidats en mettant à leur profit l'expertise acquise par le biais des réseaux européens comme le Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RAN) ainsi qu'un soutien financier<sup>785</sup>. Elle est également appelée à soutenir les projets favorisant le désengagement des extrémistes violents et la prévention de la radicalisation en prison et à contribuer aux besoins de formation des acteurs de terrain<sup>786</sup>. Des engagements en matière de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent sont également prévus à l'égard de la Bosnie Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord, ou encore la Turquie<sup>787</sup>.

144. Il ressort des exemples qui précèdent que les moyens promus pour contribuer à une prévention durable du phénomène par lequel certains jeunes européens en viennent

---

<sup>780</sup> Voy. page dédiée aux financements contribuant à soutenir des projets sur la lutte et la prévention de la radicalisation sur le site internet de la Commission européenne, Direction générale migration et affaires intérieures, accessible à partir du lien suivant (consulté le 22 mai 2021) : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism/funding-research-projects-radicalisation\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism/funding-research-projects-radicalisation_en)

<sup>781</sup> Communication de la Commission européenne de 2020 sur la politique d'élargissement de l'UE, COM(2020) 660 final, 6 octobre 2020.

<sup>782</sup> Joint Action Plan on Counter-Terrorism for the Western Balkans: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005\\_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf); Des accords bilatéraux ont par la suite été conclus en 2019 avec la Bosnie Herzégovine, le Monténégro et la Serbie par lesquels ces États s'engagent à atteindre les priorités fixées d'ici décembre 2020.

<sup>783</sup> *Ibid.*

<sup>784</sup> *Ibid.*

<sup>785</sup> Voy. Actualité du 19 avril 2021 sur le site internet de la Direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne : « Prevention of radicalisation : the Commission steps up support in the Western Balkans with a new €1.55 million project », accessible à partir du lien suivant (consulté le 24 avril 2021) : [https://ec.europa.eu/home-affairs/news/prevention-radicalisation-commission-steps-support-western-balkans-new-%E2%82%AC155-million-project\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/prevention-radicalisation-commission-steps-support-western-balkans-new-%E2%82%AC155-million-project_en).

<sup>786</sup> *Ibid.*

<sup>787</sup> Voy. Les rapports pour l'année 2020 disponibles sur le site de la Commission européenne à partir du lien suivant : [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en).

à être attirés par le terrorisme irriguent une série de politiques ayant trait aux domaines de l'éducation, la culture, la politique sociale et de l'emploi, ou encore, la politique extérieure de l'Union. Les compétences limitées qui se trouvent à disposition de l'Union pour intervenir dans ces matières expliquent la souplesse privilégiée dans le cadre du soutien que l'Union entend apporter ; celui-ci prend principalement la forme d'une incitative financière. Quoi que formellement ancrée dans le cadre de la politique de l'Union en matière de prévention du terrorisme, la lutte contre la radicalisation infuse ainsi des politiques n'ayant pas pour objet initial de prévenir le terrorisme mais dont les priorités sont susceptibles d'être réorientées en faveur de thèmes pertinents pour prévenir ses causes profondes, et ce, sans que le terme « radicalisation » n'apparaisse dans les instruments en question. Cette panoplie de politiques identifiées comme pertinentes ne doit pas masquer les références à plusieurs instruments rattachés à l'ELSJ que les États sont invités à exploiter lorsqu'il est question d'aborder la lutte contre la radicalisation sous l'angle sécuritaire.

## **B. L'identification de politiques pertinentes complémentaires à l'espace de liberté, de sécurité et de justice**

145. Si le discours sur la lutte contre la radicalisation convoque des domaines bien au-delà des instruments appartenant traditionnellement à la lutte contre le terrorisme, les références aux acteurs et instruments classiques de la lutte contre le terrorisme sont notables lorsqu'il est question de la dimension sécuritaire de la lutte contre la radicalisation. L'on reviendra sur les principaux instruments de la coopération policière et judiciaire en matière pénale susceptibles d'être étendus aux besoins sécuritaires de la lutte contre la radicalisation, sans omettre la contribution que peuvent apporter d'autres politiques situées en dehors de l'ELSJ.

### ***1. La coopération policière***

146. La prévention et la détection des infractions pénales font expressément partie des activités couvertes au titre de la coopération policière ainsi que le précise l'article 87, paragraphe 1 TFUE. Or, c'est bien souvent sous l'angle du risque de passage à l'acte terroriste que la radicalisation est appréhendée de nature à justifier des mesures préventives de nature policière voire le déclenchement de techniques de renseignement au sein des ordres juridiques nationaux. Tel que vu précédemment, le thème de l'échange d'informations est régulièrement invoqué dans les instruments programmatiques consacrés à lutte contre la radicalisation<sup>788</sup>.

---

<sup>788</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 52-59.



147. Toujours au titre de la coopération policière, il convient de relever les références au rôle pertinent que peut jouer Europol, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs, dont la mission s'étend à la prévention du terrorisme. Si Europol soutient de longue date les activités des services répressifs des États membres à des fins de prévention du terrorisme, notamment par l'appui qu'il fournit aux États dans le domaine de l'échange de données, ses compétences opérationnelles se sont progressivement étendues à de nouveaux champs d'action intéressant directement les impératifs de la lutte contre la radicalisation. Le potentiel d'Europol est souligné à plus d'un égard dans les textes d'orientation traitant de la dimension sécuritaire de la lutte contre la radicalisation. Les États sont par exemple invités à exploiter le potentiel de l'agence en matière d'échange de données<sup>789</sup>, de même que le renforcement des capacités de l'agence est vivement encouragé par la Commission aux fins de détecter plus efficacement la propagande terroriste en ligne<sup>790</sup> - deux impératifs majeurs de la lutte contre la radicalisation auxquels sont consacrés des développements approfondis dans les parties suivantes de la thèse<sup>791</sup>.

148. Outre le soutien que l'UE entend apporter aux États par l'intermédiaire d'Europol, les réseaux européens d'acteurs professionnels, tels que le CEPOL (*'European Union Agency for Law Enforcement Training'*) ou encore l'EuroPris (*'The European Organisation of Prison and Correctional Services'*), sont aussi reconnus comme des enceintes pertinentes pour appuyer les besoins en formation des acteurs de la lutte contre la radicalisation. L'Union entend ainsi exploiter les structures/réseaux existants pour soutenir la formation professionnelle des services répressifs concernés. Sans compter le soutien qu'a vocation à apporter le Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR) précité. Cette initiative phare, mise en place par le biais du Fonds pour la sécurité intérieure consacré au volet coopération policière (FSI-Police)<sup>792</sup>, s'inscrit dans l'objectif de favoriser l'échange d'expérience et de bonnes pratiques entre les professionnels de terrain, y compris les acteurs policiers.

## ***2. La coopération judiciaire en matière pénale***

149. Il est possible de déceler des références plus ou moins explicites à certains instruments qui relèvent de la coopération judiciaire en matière pénale dans la réponse promue par l'UE face à la radicalisation. Celles-ci renvoient à des priorités diverses, telles que la réinsertion des délinquants terroristes ou encore la lutte contre la propagation de discours incitant au terrorisme, notamment à caractère haineux. Cette dernière priorité - parfois désignée par des expressions synonymes telles que « lutter

---

<sup>789</sup> Voy. COM(2016) 379 final, *Op.cit.*

<sup>790</sup> Voy. COM(2020) 795 final, *Op.cit.*, p. 8.

<sup>791</sup> Voy. *Infra* chapitre III.

<sup>792</sup> Règlement (UE) n°513/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 150/93, 20 mai 2014. Étant précisé que la prévention du crime fait partie des objectifs soutenus par le biais de ce fonds.

contre les idéologies extrémistes » - concentre une attention importante dans les débats sur la prévention de la radicalisation et conduit la Commission à souligner l'importance de faire appliquer les législations pertinentes au niveau de l'Union pour réprimer efficacement ce type de discours<sup>793</sup>. Précisons qu'il ne s'agit que de l'un des moyens par lesquels l'Union entend contribuer à la lutte contre les expressions incitatives au terrorisme à côté du soutien apporté aux initiatives de contre-discours par la création de réseaux d'échanges de bonnes pratiques, ou encore, de la mobilisation des règles du marché intérieur pour réguler l'espace en ligne<sup>794</sup>.

150. L'agence Eurojust, chargée d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération judiciaire entre les autorités nationales compétentes, est par ailleurs identifiée comme susceptible d'apporter un soutien pertinent sur certains aspects spécifiques, notamment lorsqu'il s'agit d'échanger des bonnes pratiques sur la question du traitement judiciaire des « extrémistes violents ». En ce sens, le Conseil de l'Union a souligné à plusieurs reprises l'intérêt que représente l'outil de suivi des condamnations d'Eurojust (*Terrorism Convictions Monitor*)<sup>795</sup> fondé sur la décision du Conseil de 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes<sup>796</sup>. Par le biais de cet outil, Eurojust est ainsi invitée à suivre « les tendances et les évolutions du cadre législatif applicable et de la jurisprudence correspondante dans les États membres en ce qui concerne le terrorisme et la radicalisation violente »<sup>797</sup> à des fins informatives.

151. C'est aussi par le biais d'instruments financiers rattachés à la coopération judiciaire tel que le « Programme justice » que la Commission s'engage à soutenir les efforts menés au niveau des États membres, aux fins notamment de combler les besoins en formation des acteurs de terrain concernés (personnel pénitentiaire, agent de probation, magistrats, etc.), voire de soutenir l'élaboration de « programmes de déradicalisation, de désengagement et de réinsertion pour les délinquants terroristes et extrémistes violents durant leur détention et leur réhabilitation, ainsi que des outils de réinsertion sociale à utiliser après leur sortie de prison »<sup>798</sup>. Le soutien témoigné à

---

<sup>793</sup> Voy. par exemple Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, COM(2015) 185 final, 28 avril 2015, p. 17. Voy. également Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final, 9 décembre 2020.

<sup>794</sup> Voy. *Infra* Chapitre III.

<sup>795</sup> Voy. notamment Conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015.

<sup>796</sup> Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, *J.O.U.E.* L 253/22, 29 septembre 2005.

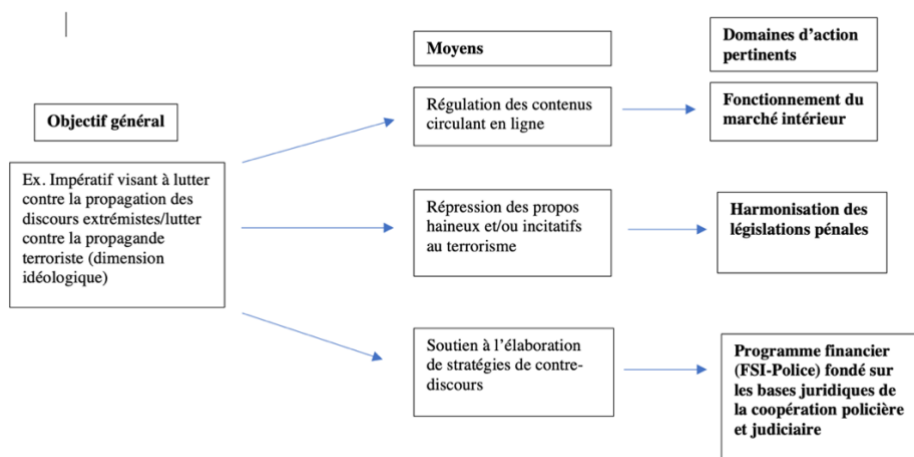
<sup>797</sup> Conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, *Op.cit.*

<sup>798</sup> Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération, 9727/19, 6 juin 2019. Voy. également Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen

l'égard de ces dernières initiatives trouve un ancrage dans le discours en faveur de la réintégration des extrémistes violents dans la société et fait surgir des questions de politique pénale sensibles liées à la fonction de resocialisation de la peine. L'échange de bonnes pratiques sur les questions ayant trait à la radicalisation dans le contexte pénitentiaire fait par ailleurs partie des initiatives soutenues par le biais du Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR), dont l'un des groupes de travail est consacré au thème « Prison et probation ».

152. Il arrive aussi que des politiques non rattachées aux domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale puissent être promues conjointement à ces deux domaines pour traiter de certaines questions sécuritaires sectorielles. Il en va notamment ainsi de la prévention de la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, pour ne pas dire de la prévention de la radicalisation en ligne. Cet objectif prioritaire à l'échelle de l'Union fait appel à une série de mesures, y compris celles relatives au fonctionnement du marché intérieur comme en témoigne le règlement visant à prévenir la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne fondée exclusivement sur la base juridique de l'article 114 TFUE<sup>799</sup>.

153. En somme, plusieurs leviers d'action sont identifiés comme pertinents dans les textes programmatiques européens et il n'est pas exclu qu'un même objectif puisse mobiliser une pluralité d'instruments. Tel que représenté dans le schéma ci-dessous, l'impératif visant à lutter contre la propagation des discours extrémistes, aussi désigné sous l'expression « lutte contre la propagande terroriste », est susceptible de trouver un prolongement dans des instruments appartenant à diverses politiques de l'Union.



154. L'identification des moyens visant à prévenir et lutter contre la radicalisation est rendue malaisée par l'amplitude des problématiques auxquelles renvoie la

et au Comité des régions, Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, COM(2016) 379 final, 14 juin 2016.

<sup>799</sup> Commission européenne, « Proposition de règlement relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne », 12 septembre 2018, COM (2018) 640 final.

radicalisation. S'il est certain que la lutte contre la radicalisation est un sujet fort complexe de par les nombreux impératifs qui l'animent, des incohérences peuvent être décelées dans le discours sur la prévention à long terme.

## **II. Les tensions entre le discours sur la prévention à long terme et l'orientation répressive de la lutte contre le terrorisme : illustration des incohérences du discours sur la réintégration des extrémistes violents**

155. La politique de l'Union relative à la lutte contre le terrorisme est régulièrement décrite comme un ensemble « composite » au regard de la transversalité des priorités qui s'y rattachent et des divers acteurs qu'elle mobilise<sup>800</sup>. Nombreux sont les auteurs ayant questionné la cohérence de cette politique sous différents angles et dans différents champs, de sorte qu'il n'est pas question ici d'y revenir. La lutte contre la radicalisation est on ne peut plus révélatrice des risques d'incohérence de cette approche globale au regard de l'hétérogénéité des objectifs et des moyens qu'elle convoque<sup>801</sup>. Il en ressort que malgré une volonté affichée de traiter la question de la radicalisation en dehors des moyens répressifs de la lutte contre le terrorisme, le label « prévention » est loin de revêtir une signification et une orientation claires. A travers les développements qui suivent l'on s'attachera à mettre en lumière les incohérences du discours promu en faveur de la réintégration des extrémistes violents face à l'orientation répressive de la politique européenne de lutte contre le terrorisme. Il est vrai que le discours produit par les institutions de l'Union sur cette question se veut largement incitatif tout en étant projeté dans des instruments permettant de préserver la compétence première des États. Il n'en demeure pas moins révélateur des tensions que suscite l'approche globale promue pour lutter contre le terrorisme. Deux considérations ont nourri notre intérêt pour cette question. La première tient au fait que la réintégration des individus catégorisés comme « extrémistes violents » est une préoccupation centrale de plusieurs États membres en perspective de la libération imminente de plusieurs individus condamnés pour terrorisme ou étiquetés comme « radicalisés ». La seconde réside dans le fait que cette question concentre, à elle seule, des enjeux liés aux compétences de l'Union tout en reflétant certaines contradictions dans le discours promu pour lutter durablement contre la radicalisation lorsque celui-ci se heurte aux impératifs sécuritaires de la lutte contre le terrorisme. En dépit des contraintes qui pèsent sur l'action de l'Union, l'on se demandera s'il n'existe pas une certaine incohérence dans le fait d'inciter les États, même par la voie non contraignante, à prendre des initiatives favorisant la réintégration de l'individu dans la société **(A)** tout en exigeant une répression accrue à l'égard des comportements qui peuvent leur être imputés **(B)**. Les

---

<sup>800</sup> Voy. par exemple W. WENSINK and al., « The European Union's Policies on Counter-terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness », Study for the LIBE Committee of the European Parliament, 2017, PE 583.124, p. 15.

<sup>801</sup> Voy. E. BAKKER, « EU Counter-radicalization Policies : A Comprehensive and Consistent Approach ? », *Intelligence and National Security*, Vol. 30, 2015, pp. 281-305.

cas belge et français viendront nourrir cette réflexion dans la mesure où les États demeurent les premiers compétents sur les questions gravitant autour de cette problématique lesquelles ont trait au domaine pénal.

## **A. Un discours favorable à la réintégration à long terme des extrémistes violents**

156. Les initiatives en faveur de la réintégration sociale des détenus dit « radicalisés » ou condamnés pour des faits en lien avec « l'extrémisme violent » comptent parmi les priorités promues dans le discours sur la prévention et la lutte contre la radicalisation. Sous cette dernière expression sont plus particulièrement visés les individus condamnés pour des infractions terroristes. Il s'agit ici de l'hypothèse où la radicalisation se superpose à la commission d'une infraction pénale. La question de la réintégration dans la société de ces deux catégories d'individus a pris une ampleur particulière dans le contexte du retour de plusieurs ressortissants européens ayant rejoint la zone de conflit irako-syrienne. Elle continue de retenir une attention croissante face à la libération imminente de détenus condamnés pour des faits de terrorisme qui préoccupe plusieurs États membres, dont la France et la Belgique<sup>802</sup>. Sans compter les craintes que suscite le phénomène de la radicalisation en prison<sup>803</sup>, régulièrement présentée comme un haut lieu de radicalisation. Cette dernière préoccupation a déplacé l'attention des États belge et français sur l'impératif de prévenir les risques de radicalisation dans le contexte spécifique de la prison par la mise en place de régimes carcéraux spécifiques<sup>804</sup>, ou encore, par le recours à des moyens de détection accrues<sup>805</sup>. Toutes ces problématiques ont une résonance au sein du Conseil.

157. Un nombre significatif de textes non contraignants adoptés par le Conseil et la Commission entre 2015 et 2019 consacre une place importante aux initiatives tournées

---

<sup>802</sup> Voy. Europol, Terrorism Situation and Trend report (TE-SAT Report), 2020, p. 13. En ce sens Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération du 6 juin 2019, *Op. cit.*, préambule ; Voy. également Conseil de l'UE, « La réponse de l'UE au terrorisme – état d'avancement et suite des travaux », 6684/19, 25 février 2019, p. 4.

<sup>803</sup> Voy. notamment Résolution du Parlement européen du 5 octobre 2017 sur les systèmes pénitentiaires et les conditions dans les prisons (2015/2062(INI)), P8\_TA(2017)0385, point V.

<sup>804</sup> Concernant la France, voy. la création de « quartier d'évaluation » et de « prise en charge de la radicalisation » (QER et QPR) qui succède à la stratégie de regroupement dans des quartiers dédiés. En Belgique, des ailes spécifiques « D-Radex » ont été créées dans plusieurs prisons belges pour isoler les détenus radicalisés prosélytes des autres détenus. A noter que l'Etat belge a récemment fait l'objet d'une condamnation suite à un recours intenté pour dénoncer l'inhumanité des conditions de détention propres à ce régime d'exception et l'absence de recours possible contre la décision de placement. Voy. [https://www.rtb.be/info/belgique/detail\\_prisons-l-etat-belge-condamne-a-indemniser-des-detenus-d-radex?id=10744656](https://www.rtb.be/info/belgique/detail_prisons-l-etat-belge-condamne-a-indemniser-des-detenus-d-radex?id=10744656)

<sup>805</sup> En France, cette problématique a justifié l'adoption d'une législation permettant de doter l'administration pénitentiaire de capacités de renseignement. Voy. loi. du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *J.O.R.F.* du 4 juin 2016.

vers la réintégration/la réinsertion des extrémistes violents<sup>806</sup> malgré des variations dans le vocable employé pour les désigner. Ces questions retiennent également l'attention du Conseil de l'Europe<sup>807</sup> et d'autres organisations multilatérales comme le *Global Counterterrorism Forum* (GCTF) auquel l'Union prend part<sup>808</sup>. Sous des formules incitatives s'adressant aux États, ces derniers sont notamment invités à : définir et mettre en œuvre des stratégies de désengagement et de sortie<sup>809</sup> ; élaborer des programmes de désengagement de façon à permettre la réhabilitation et la réinsertion ciblées et efficaces de délinquants terroristes et extrémistes violents<sup>810</sup>, faire usage des flexibilités des systèmes de justice pénale s'agissant du traitement des combattant terroristes étrangers<sup>811</sup>, œuvrer en faveur de la réinsertion des « délinquants terroristes et extrémistes violents » et/ou des « délinquants radicalisés » en milieu carcéral<sup>812</sup>. Quelle que soit la formule d'encouragement choisie, il s'en dégage un objectif commun : celui de favoriser les chances de réintégration dans la société des individus dits radicalisés ou ayant des antécédents judiciaires liés à l'extrémisme violent. Corrélativement, la Commission est invitée à soutenir la mise en œuvre de programmes de « déradicalisation », de « désengagement » et de réinsertion<sup>813</sup> et s'est engagée à contribuer à la réalisation des initiatives précitées par la mise à disposition de fonds et par l'échange de bonnes pratiques<sup>814</sup>.

---

<sup>806</sup> Voy. Conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015 ; Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, *J.O.U.E.* C 467, 15 décembre 2016 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2016) 379 final, 14 juin 2016 ; Conseil de l'Union européenne, Version révisée des lignes directrices pour la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 108555/17, 30 juin 2017 ; Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes extrémistes violents après leur libération, 9727/19, 6 juin 2019.

<sup>807</sup> Voy. Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2018-2022), CM(2018) 86-addfinal, 4 juillet 2018 ; Guide du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent, PC-CP (2016) 2 rév 4, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

<sup>808</sup> Voy. notamment Global Counterterrorism Forum, « Initiative visant à interrompre le processus de radicalisation qui mène à la violence. Recommandations pour une utilisation efficace de mesures appropriées de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme », <https://toolkit.thegctf.org/fr/D%C3%A9tection-et-intervention>

<sup>809</sup> Voy. Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 9956/14, 19 mai 2014, *Op.cit.*, para. 40-42.

<sup>810</sup> Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération, 9727/19, 6 juin 2019, p. 2 ; Conclusions du Conseil de l'UE du 20 novembre 2015 sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015, p. 4. L'objectif de soutenir les initiatives de désengagement est également mentionné dans les stratégies révisées de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes de 2014 et 2017.

<sup>811</sup> Conclusions du Conseil du 20 novembre 2015 sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, *Op.cit.*, p. 5.

<sup>812</sup> Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération du 6 juin 2019, *Op.cit.*, p.5.

<sup>813</sup> *Ibid.*

<sup>814</sup> Communication de la Commission « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », COM(2016)379 final, 14 juin 2016. Voy. également Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final.

158. Bien que privilégiant des formules douces et incitatives, le discours de l'Union sur ces questions ne peut être analysé indépendamment des questions délicates auxquelles il se heurte et qui ont trait au domaine pénal : quelle réponse pénale apporter à des délinquants/détenus étiquetés « radicalisés » ou à des individus ayant des antécédents judiciaires pour terrorisme ? Quel sort doit être réservé aux « combattants terroristes étrangers » de retour dans leur pays d'origine, présumés en proie à un degré de radicalisation élevé ? Ou plus généralement, comment concilier l'objectif de réintégration sociale de ces individus avec le cadre juridique applicable aux condamnations pour terrorisme <sup>815</sup> ? Dans la mesure où les chances de réintégration d'un individu dans la société sont étroitement dépendantes de considérations relatives à la peine prononcée à son encontre (ex. durée de la peine prononcée ; peine privative de liberté vs. mesures de substitution à l'emprisonnement) et aux modalités de son exécution (ex. éligibilité aux mesures d'aménagement de peines), il nous faut faire état des compétences limitées de l'Union en la matière. Rappelons que traditionnellement la détermination des sanctions pénales est considérée comme faisant partie du noyau dur de la politique criminelle étatique, et donc de la souveraineté de l'État<sup>816</sup>. Alors que l'Union ne dispose d'aucune compétence expresse pour intervenir sur les questions liées à la fonction de réinsertion de la peine (1), par contraste avec la compétence dont elle dispose pour fixer des seuils minimaux de peine maximale, il n'est pas surprenant que le discours sur la question de la réintégration des extrémistes violents soit soutenu par des instruments de nature non contraignante offrant une certaine flexibilité aux États (2).

### ***1. Un discours qui n'est nécessairement qu'incitatif eu égard aux compétences limitées de l'Union***

159. La question du sort des individus condamnés pour des faits liés à l'extrémisme violent (ex. départ sur zone de conflit, participation aux activités d'un groupe terroriste) ou des détenus identifiés comme radicalisés condamnés pour des faits de droit commun met en lumière des impératifs qui ne sont pas toujours faciles à concilier dans le domaine pénal. D'un côté, il s'agit de protéger la société contre les comportements d'individus, considérés parmi les plus dangereux. De l'autre, il importe de prévenir leur récurrence, et favoriser leur réinsertion dans la société sur le long terme<sup>817</sup>. Même si la réinsertion ne fait pas partie des compétences attribuées à l'Union, plusieurs instruments de droit dérivé applicables à la coopération judiciaire en matière pénale

---

<sup>815</sup> Ce dilemme est également rencontré dans des États érigés en modèle pour leurs méthodes de « déradicalisation ». Voy. en ce sens J. VESTERGAARD, « 'Foreign Terrorist Fighters': De-radicalisation and Inclusion vs Law enforcement and Corrections in Denmark » in A. WEYEMBERGH and C. BRIÈRE (eds.), *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past, Present and Future*, Hart Publishing, 2018, pp. 257-284.

<sup>816</sup> E. LAMBERT-ABDELGAWAD, « L'harmonisation des sanctions pénales en Europe : étude comparée de faisabilité appliquée aux sanctions applicables, au prononcé des sanctions et aux mesures d'aménagement des peines privatives de liberté », Ed. Pédone, 2002, p. 180.

<sup>817</sup> Voy. notamment en ce sens considérant 12 de la décision du Conseil constitutionnel français, Décision n°93-334 DC du 20 janvier 1994.

comportent un objectif visant à faciliter la réinsertion sociale de l'individu concerné<sup>818</sup>, ce qui montre que le législateur européen est attentif à cette question, tout comme l'est la Cour de justice de l'Union européenne<sup>819</sup>. La réinsertion des délinquants a été reconnue par la Commission européenne en 2007 comme contribuant aux objectifs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ)<sup>820</sup>. Dans le préambule de la directive 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme, le législateur européen se positionne explicitement en faveur d'une approche à long terme pour prévenir la radicalisation et le recrutement pour le terrorisme et promeut, notamment, la mise en place de « programmes efficaces de déradicalisation ou de désengagement et de sortie ou de réhabilitation, y compris dans le contexte de la prison et de la probation »<sup>821</sup>. L'objectif de resocialisation ou de réinsertion poursuivi à travers ce dernier énoncé et plus largement à travers les nombreuses formules non contraignantes passées en revue précédemment<sup>822</sup> met en jeu des questions de politique pénale. Si l'Union n'est pas complètement dépourvue de compétence pour intervenir sur les questions liées à la peine, cette compétence souffre d'un certain nombre de limites. Celles-ci tiennent en particulier au fait que l'Union est seulement compétente pour établir des règles minimales portant sur les peines encourues reflétant ainsi la fonction répressive à laquelle le rapprochement des législations pénales se trouve cantonné (a). Par ailleurs, le prononcé et les modalités d'exécution de la peine, qui déterminent en grande partie les chances de réinsertion de la personne condamnée, échappent à la compétence de l'Union et demeurent entre les mains des juridictions nationales (b). A ces limites, s'ajoute l'absence de convergence de vue entre États sur les questions liées à la fonction de la peine. En l'absence de politique criminelle européenne, ce sont des conceptions divergentes de la peine qui priment sur les questions relatives à la réintégration des extrémistes violents (c).

---

<sup>818</sup> Voy. Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (2002/584/JAI), *J.O.C.E.*, L 190/1, 18 juillet 2002 ; Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L 327/27, 5 décembre 2008.

<sup>819</sup> L'importance que l'effectivité de certains mécanismes de coopération judiciaire soit mise en balance avec l'objectif de faciliter la réinsertion sociale de la personne concernée a également été rappelée récemment par la Cour de justice de l'Union européenne bien que ces hypothèses concernent uniquement des situations transfrontalières, à savoir lorsque l'auteur de l'infraction ne vit pas dans l'État de condamnation, et concernent des infractions non liées à la radicalisation. Voy. C.J., arrêt *SF c. Rechtbank Amsterdam*, aff. C-314/18, 11 mars 2020, EU :C :2020 :191.

<sup>820</sup> Voy. Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne présenté par la Commission, COM(2004) 334 final, 30 avril 2004, p. 35. Dans son livre vert, la Commission établit un lien direct entre la prévention de la criminalité qui se rattache aux objectifs de l'ELSJ et la réintégration des délinquants dans la société qui contribue directement à la prévention de la récidive.

<sup>821</sup> Voy. considérant 31 de la Directive (UE) 2017/541 du parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.* L 88, 31 mars 2017.

<sup>822</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 160.



## a. La portée limitée du rapprochement des sanctions pénales : l'établissement de règles minimales portant sur les peines encourues

160. En vertu des possibilités offertes par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union dispose de la possibilité d'établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière, tels que le terrorisme (art. 83, paragraphe 1 et 2 TFUE)<sup>823</sup>. L'article 83 TFUE permet ainsi au législateur européen d'aller au-delà du seul principe de la sanction pénale en prévoyant un certain type de sanction et/ou un certain niveau de sanction. Son pouvoir est néanmoins limité car il ne lui permet de fixer que des minima, d'où la formule ambiguë de « peine maximale d'au moins... », ce qui exclut toute harmonisation complète et permet en même temps aux États de fixer des niveaux de peine supérieurs. Il s'agit du système dit du « socle minimal de la peine maximale » prévu par plusieurs textes européens depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam<sup>824</sup>. Dans ce schéma, l'Union peut imposer pour certains types d'infraction un niveau de peine en dessous duquel les États ne peuvent pas descendre tout en leur laissant la possibilité d'infliger des peines plus sévères. L'approche privilégiée en matière de sanction est sectorielle et se fait au cas par cas pour chaque forme de criminalité.

161. Pour les infractions terroristes et les infractions liées au terrorisme, qui nous intéressent plus particulièrement en ce qu'elles conditionnent bien souvent l'étiquetage d'un détenu comme « extrémiste violent » ou « combattant terroriste étranger », il convient de se pencher sur l'instrument d'harmonisation des législations pénales que constitue la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>825</sup>. Outre qu'elle impose aux États d'incriminer certains comportements dans leur droit national, elle fixe également plusieurs exigences concernant les sanctions qui y sont attachées. Dans une formule devenue commune à la plupart des instruments d'harmonisation des sanctions, ladite directive impose aux États de prévoir des « sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, susceptibles de donner lieu à extradition » tout en leur laissant une certaine marge de manœuvre dans la détermination du *quantum* de peine imposé<sup>826</sup>. Pour certaines infractions, telle que l'infraction de participation à un groupe terroriste, le législateur européen va jusqu'à imposer des seuils de peine privatives de liberté minimaux. Nous verrons dans les passages ci-après<sup>827</sup> que si les États conservent une latitude importante, ce système n'en demeure pas moins de nature à favoriser un

---

<sup>823</sup> Comme le souligne Perrine Simon, s'il n'est pas fait expressément référence à la définition des sanctions « pénales », le caractère pénal se déduit de la mention des « infractions pénales » dont le propre est de se situer dans le ressort de la peine. Voy. P. SIMON, « Chapitre 1. – L'unité de l'article 83 TFUE » in *La compétence d'incrimination de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 94.

<sup>824</sup> Pour des développements approfondis sur les limites du rapprochement en matière de sanctions voy. A. WEYEMBERGH, *L'harmonisation des législations pénales : conditions de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 58 et s.

<sup>825</sup> Directive (UE) 2017/541 du 15 mai 2017, *J.O.U.E.*, L 88/6, 31 mars 2017.

<sup>826</sup> Voy. art. 15, paragraphe 1 de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme.

<sup>827</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 188.

nivellement des peines vers le haut. En tout état de cause, cette compétence minimale ne permet pas à l'Union d'imposer aux États de prévoir des niveaux de peine propices à la réinsertion sociale du condamné<sup>828</sup>. Rien n'empêche les États membres de fixer des niveaux supérieurs dans le cadre de leur législation nationale dans la mesure où le rapprochement n'intervient que sur le « socle minimal de la peine maximale » et non pas sur le « socle minimal de la peine minimale »<sup>829</sup>. Le choix de privilégier une voie plutôt que l'autre est sans doute révélateur du manque de cohérence des travaux de rapprochement des législations pénales, un constat déjà posé il y a plusieurs années<sup>830</sup>.

162. Une autre limite importante tient au fait que l'Union est uniquement compétente pour établir des règles minimales portant sur les peines encourues et non pas sur les peines prononcées ou exécutées. Or, de grands décalages peuvent être constatés entre la peine encourue, abstraitement prévue par le législateur, et la peine prononcée, concrètement appliquée par le juge, qu'il s'agisse de la nature de la peine, de son *quantum* ou de ses modalités d'exécution. Ainsi, même si l'Union est en mesure de poser des exigences quant au type de sanctions pénales encourues pour certaines infractions, le fait que les règles en matière de prononcé et d'exécution des peines échappent à sa compétence en limite considérablement la portée. Comme l'explique Anne Weyembergh, même si les montants des peines étaient harmonisés dans les codes pénaux nationaux, il ne s'agirait que d'un rapprochement « de surface » étant donné le décalage qu'il peut y avoir entre la peine prévue par la loi et l'application qui en est faite<sup>831</sup>. Seules les juridictions nationales sont compétentes pour décider de la peine qui sera effectivement prononcée et exécutée.

## **b. Le rapprochement des règles en matière d'exécution des peines échappant à la compétence de l'Union**

163. Outre le *quantum* de la peine encourue ou prononcée, ce sont également les mesures décidées au stade de l'exécution des peines qui déterminent les chances de réinsertion de l'individu condamné.

164. Le juge national peut décider d'assortir la peine à exécuter de plusieurs modalités visant à favoriser la réinsertion du condamné, telles que les mesures d'aménagement de peine (libération conditionnelle, permissions de sortie, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique, etc.). Précisons que les modalités d'aménagement des peines varient sensiblement d'un État à l'autre<sup>832</sup>. Or, les exigences

---

<sup>828</sup> Certaines circonstances atténuantes sont toutefois prévues par l'article 16 de la directive 2017/541 et laissent la possibilité aux États de réduire les peines visées à l'article 15, notamment dans l'hypothèse où l'auteur de l'infraction renonce à ses activités terroristes. A noter toutefois que certains États membres ne connaissant pas ou plus les circonstances atténuantes dans leur droit.

<sup>829</sup> Pour une réflexion sur ce système voy. A. WEYEMBERGH, 2004, *Op.cit.*, p. 61.

<sup>830</sup> *Ibid.*, pp. 260-264.

<sup>831</sup> A. WEYEMBERGH, 2004, *Op.cit.*, p. 62.

<sup>832</sup> Voy. A. WEYEMBERGH, 2004, *Op.cit.*, p. 111. Voy également E. LAMBERT-ABDELGAWAD, 2002, *Op.cit.*, p. 188 et s.

que peut imposer l'Union en matière de sanction ne visent que la peine encourue et non la peine prononcée ou à exécuter qui reste à l'appréciation du juge de l'État membre. Cette idée est reflétée par la Commission en 2011 : « dans tous les cas, l'instrument de l'UE peut seulement établir quelles sanctions doivent « au moins être mises à la disposition du juge dans chaque État membre »<sup>833</sup>.

165. En vertu de l'article 82, paragraphe 1, d TFUE<sup>834</sup>, l'Union est seulement compétente pour favoriser la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'exécution des peines mais ne dispose pas de compétence pour rapprocher les règles en matière d'exécution des peines. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une compétence autonome, mais d'une compétence fonctionnelle de l'Union européenne. Sans entrer dans des considérations d'opportunité, ceci constitue une limite importante à l'émergence de solutions communes en matière de réinsertion des détenus condamnés pour des faits en lien avec l'extrémisme violent. L'on pense en particulier à la libération imminente de plusieurs détenus condamnés pour des faits de terrorisme qui continue de soulever des préoccupations importantes dans les États concernés comme en témoignent la résonance que celles-ci ont au sein du Conseil<sup>835</sup>. Leur réinsertion sociale, qui dépend en grande partie des mesures d'aménagement de peine dont ils pourront bénéficier, semble parfois compromise par la sévérité du régime d'exécution des peines applicable aux infractions terroristes au niveau national de certains États. En effet, plusieurs législations nationales, adoptées dans un contexte réactif, sont venues limiter significativement la possibilité de recourir à des mesures d'aménagement ou de réduction de peine à l'égard des personnes condamnées pour des faits de terrorisme, voire identifiées comme radicalisées au cours de leur incarcération.

166. A titre d'exemple, la loi française du 21 juillet 2016, qui a prorogé l'état d'urgence, a procédé à l'exclusion de certaines mesures d'aménagement pour les personnes condamnées pour des actes de terrorisme (fractionnement de la peine, suspension de peine, placement extérieur ou semi-liberté)<sup>836</sup>. Les dispositions relatives à la période de sûreté - période pendant laquelle aucun aménagement de peine n'est possible - ont été renforcées par la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme<sup>837</sup>. Ces évolutions législatives ont pour effet de durcir les conditions d'accès à des mesures ayant vocation à préparer à la sortie de prison. Les effets contreproductifs de ces mesures n'ont pas tardé à se faire ressentir dans le contexte de libération imminente de centaines de détenus condamnés pour des faits de

---

<sup>833</sup> COM(2011) 573 final, *Op.cit.*, p. 8

<sup>834</sup> L'article 82, paragraphe 1, d TFUE dispose que l'Union est compétente pour « faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions ».

<sup>835</sup> Conseil de l'UE, Conclusions concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération, 2019, *Op.cit.*

<sup>836</sup> Seules les infractions d'apologie et de provocation publique au terrorisme ouvrent encore droit aux aménagements de peine ainsi qu'aux crédits de réduction de peine.

<sup>837</sup> Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité des garanties de la procédure pénale, *J.O.R.F.* n°0129 du 4 juin 2016.

terrorisme. Pour compenser le manque de mesures permettant de préparer leur libération, le législateur français entendait paradoxalement recourir, non pas à des programmes de « déradicalisation » mais à des mesures de sûreté post-carcérales<sup>838</sup> ayant vocation à surveiller ces personnes à l'issue de leur peine<sup>839</sup>. Il est ici fait référence à la loi du 10 août 2020 tendant à instaurer un régime de sûreté *ad hoc* à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes<sup>840</sup>. Bien qu'elle ait été en grande partie censurée par le Conseil constitutionnel, cette initiative législative appelle plusieurs remarques. Si la prévention de la récidive est bel et bien la finalité poursuivie par la loi proposée, c'est au moyen d'une série d'obligations contraignantes imposées à l'individu à l'issue de l'exécution de la peine d'emprisonnement et non dans une perspective de resocialisation<sup>841</sup>. Il convient par ailleurs de relever que la mesure de sûreté envisagée s'adresse aux détenus condamnés pour des infractions terroristes présentant une dangerosité élevée caractérisée notamment par « une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme »<sup>842</sup>. Ainsi, l'on mesure combien la radicalisation tend à devenir un critère déterminant de l'évaluation de la dangerosité terroriste, au point de légitimer l'établissement de nouvelles catégories de dangereux au sein de la catégorie des terroristes. Certaines dispositions de cette loi ont depuis été censurées par le Conseil constitutionnel français en raison des atteintes excessives portées à plusieurs droits et libertés garantis par la Constitution<sup>843</sup>. Au terme de son raisonnement, le Conseil constitutionnel relève une certaine contradiction dans la possibilité d'imposer une mesure de sûreté fondée sur la dangerosité de la personne à l'issue de l'exécution de sa peine d'emprisonnement, sans exiger que celle-ci ait pu, pendant l'exécution de cette peine, bénéficier de mesure de nature à favoriser sa réinsertion<sup>844</sup>. Comme le souligne Julie Alix, le Conseil rappelle ici implicitement « que la réinsertion figure au rang des fonctions de la peine et que l'administration pénitentiaire doit œuvrer en ce sens

---

<sup>838</sup> Assemblée nationale, Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, n° 2754, enregistré le 10 mars 2020, p. 4. Il est intéressant de constater que l'adoption de cette législation est en partie motivée par le fait que les auteurs d'infractions terroristes sont exclus du bénéfice de certaines mesures d'aménagements ou réductions de peine. Le législateur admet lui-même qu'un tel durcissement des conditions d'accès aux aménagements de peine ne permet pas de réduire les risques de récidive à la sortie de prison mais risque au contraire de favoriser les « sorties sèches ».

<sup>839</sup> Pour une réflexion sur ces enjeux voy. ALIX (J.), « Radicalisation et droit pénal », *Op.cit.*

<sup>840</sup> Loi n°2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, *J.O.R.F.* n°0196 du 11 août 2020.

<sup>841</sup> A titre symbolique, l'obligation de respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre la réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté arrive en bout de liste des douze obligations pouvant être imposées à l'individu.

<sup>842</sup> Loi n°2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, *Op.cit.*

<sup>843</sup> Décision n°2020-805 DC du 7 août 2020.

<sup>844</sup> *Ibid.*, para. 18. Tenant compte de cette décision, le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement déposé à l'Assemblée nationale le 28 avril 2021 prévoit en son article 5 d'insérer au sein du code de procédure pénale, une mesure judiciaire de réinsertion sociale antiterroriste destinée à renforcer le suivi des personnes condamnées pour des infractions à caractère terroriste qui ne font l'objet, à leur sortie de détention, d'aucune mesure de suivi judiciaire. Voy. Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement présenté par J. CASTEX et par G. DARMANAIN, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2021.

pendant la période de détention »<sup>845</sup>. La loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement<sup>846</sup> est venue corriger ce déséquilibre par la création d'une « mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion »<sup>847</sup>. Sa validation par le Conseil constitutionnel<sup>848</sup> n'a pas éteint les craintes de certains praticiens de voir cette nouvelle disposition donner lieu à des applications abusives en raison de l'imprécision du critère de dangerosité sur laquelle elle se fonde<sup>849</sup>. Si l'idée d'une « peine après la peine » n'est pas nouvelle, force est de constater qu'elle tend à s'imposer pour assurer le contrôle post-carcéral des terroristes jugés particulièrement dangereux en raison, notamment, de leur radicalisation. Cette difficulté à concilier les impératifs sécuritaires à court terme avec les impératifs non moins importants de réintégration sur le long terme n'est pas propre à l'État français. En Belgique, à la suite des attaques terroristes commises à Liège le 29 mai 2018, par un détenu bénéficiant d'une permission de sortie, le Ministre de la justice belge a adopté deux instructions d'application immédiate, dont une consistant à exclure du bénéfice des aménagement de peine (congés pénitentiaires) tous les détenus identifiés comme étant radicalisés ou poursuivis pour des infractions terroristes<sup>850</sup>. La forte incidence médiatique et politique de toute éventuelle rechute de ces groupes d'individus, considérés comme les plus dangereux, semble ainsi justifier que le maximum de précaution soit pris.

167. Les quelques exemples précités illustrent le dilemme que pose le traitement judiciaire des personnes condamnées pour des faits en lien avec l'extrémisme violent ou identifiées comme étant radicalisés au cours de leur incarcération : comment éviter leurs « sorties sèches » alors que le régime d'exécution des peines qui leur est applicable est conçu de manière à favoriser l'allongement de la durée d'emprisonnement en limitant les recours possibles à des aménagements ? La question est importante lorsque l'on sait que l'éligibilité à des mesures d'aménagement de la peine conditionne bien souvent le succès de la réinsertion de la personne condamnée en permettant de préparer adéquatement sa sortie de prison. De même que la participation à des programmes de « déradicalisation/désengagement »<sup>851</sup> est parfois étroitement dépendante des modalités d'aménagement de peine dont l'individu concerné pourra

---

<sup>845</sup> J. ALIX, « Radicalisation et droit pénal », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, 2020, p. 769.

<sup>846</sup> Loi n°2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, *J.O.R.F.* n°0176 du 31 juillet 2021.

<sup>847</sup> *Ibid.* Voy. article 6. Ladite loi précise que cette mesure ne peut intervenir que si la personne condamnée a été en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, de mesures de nature à favoriser sa réinsertion.

<sup>848</sup> Décision n°2021-822 DC du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2021.

<sup>849</sup> PUGLIESE (M.), « Renforcement de la prévention d'actes de terrorisme : la loi publiée », *Dalloz actualité*, 7 septembre 2021.

<sup>850</sup> RTBF, « Le ministre de la justice Koen Geens suspend l'octroi de congés pénitentiaires prolongés », 7 juin 2018, accessible à partir du lien suivant (consulté le 27 novembre 2021) [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_le-ministre-de-la-justice-koen-geens-suspend-l-octroi-de-conges-penitentiaires-prolonges?id=9939126](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_le-ministre-de-la-justice-koen-geens-suspend-l-octroi-de-conges-penitentiaires-prolonges?id=9939126)

<sup>851</sup> Ces deux termes recouvrent des initiatives diverses d'un État à l'autre. Dans certains États, tels que la France et la Belgique, ces initiatives interviennent dans un contexte judiciaire tandis que dans d'autres États comme la Finlande ces initiatives sont confiées à des ONG et opèrent sur une base volontaire.

bénéficiaire. Bien que les initiatives de « déradicalisation/désengagement » sont encore balbutiantes et rarement labélisées comme telles au niveau national<sup>852</sup>, certaines jurisprudences nationales démontrent que la possibilité d'y participer effectivement peut être compromise par un régime d'exécution des peines restrictif. Le tribunal d'application des peines de Bruxelles a été confronté en 2018 à la situation d'un détenu condamné pour des faits de violence, soupçonné de s'être radicalisé au cours de sa détention, et qui, pour cette raison, s'est vu refuser à plusieurs reprises des permissions de sortie visant à préparer sa fin de peine<sup>853</sup>. Or, ces permissions de sortie avaient notamment pour but de lui permettre de poursuivre le suivi psychosocial qu'il avait entamé avec le Centre d'aide et de prise en charge de toute personne concernée par les extrémismes et radicalismes violents (CAPREV)<sup>854</sup>.

168. Outre que l'Union n'a pas de prise sur ces questions qui se posent avant tout aux gouvernements nationaux et impliquent des choix de politique pénale, les traditions juridiques divergentes en matière pénale rendent difficile l'émergence d'une réponse commune sur la question du sort à réserver aux individus condamnés pour des faits en lien avec l'extrémisme violent.

### c. L'absence de politique criminelle européenne

169. En l'absence d'une véritable politique criminelle européenne<sup>855</sup>, ce sont également des conceptions différentes des fonctions de la peine entre les États de l'UE qui entrent en jeu et qui sont susceptibles de limiter la possibilité de voir émerger une position commune sur ces questions. A cet égard, deux grands courants ont pu être identifiés en Europe ; l'un, qui caractérise plutôt les États du Nord de l'Europe, est inspiré par des considérations de prévention et de réinsertion tandis que l'autre est davantage axé sur des considérations rétributives et sécuritaires<sup>856</sup>. Ces visions différentes de la peine et du sens à lui donner ne sont pas dénuées d'intérêt lorsqu'il est question de promouvoir des mesures alternatives à l'incarcération à l'égard d'individus qui sont parfois auteurs d'infractions terroristes. Cette catégorie d'infraction étant

---

<sup>852</sup> Les initiatives couvertes sous ces deux catégories sont rarement désignées comme telles au niveau national. Voy. par exemple en France le « Programme d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale » (« PAIRS ») présenté comme un dispositif de réinsertion s'adressant à des personnes condamnées pour des faits terroristes ou des personnes soupçonnées de s'être radicalisées en prison. Quoi que ce nouveau programme soit présenté comme un dispositif de réinsertion, il n'en demeure pas moins intéressant de constater que les actions de réinsertion menées dans le cadre de ce nouveau dispositif n'ont pas uniquement pour but de contribuer à la recherche de travail et de logement mais incluent également des actions de déconstruction du discours religieux. En Belgique voy. par exemple le Centre d'aide et de prise en charge de toute personne concernée par les extrémismes et radicalismes violents (CAPREV), principal organisme compétent à l'échelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour fournir une aide à la prise en charge du justiciable dans un cadre judiciairisé et à la mise en œuvre de conditions spécifiques et/ou d'un parcours de désengagement.

<sup>853</sup> T.A.P Bruxelles fr. (80<sup>e</sup> ch.), 1<sup>er</sup> octobre 2018, *J.T.*, 2018, pp. 959-960.

<sup>854</sup> *Ibid.*

<sup>855</sup> Pour des réflexions approfondies sur cette question voy. A. WEYEMBERGH and I. WIECZOREK, « Is There an EU Criminal Policy ? » in R. COLSON and S. FIELD (eds.), *EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity*, Cambridge University Press, 2016, p. 29 and f.

<sup>856</sup> D. FLORE, *Droit pénal européen. Les enjeux d'une justice pénale européenne*, 2<sup>e</sup> édition, Larcier, 2014, p. 260.

largement considérée comme particulièrement grave et méritant, pour cette raison, une répression aggravée.

170. Au regard des développements qui précèdent, il n'est pas surprenant que le discours de l'Union sur la réintégration des extrémistes violents soit projeté dans des instruments offrant une certaine souplesse aux États membres, notamment pour tenir compte des spécificités des régimes pénaux et carcéraux qui peuvent être différents d'un Etat à l'autre. Etant précisé que si certains États disposent de programmes de réinsertion spécifique à l'égard de personnes étiquetées comme radicalisées ou condamnées pour des faits en lien avec le terrorisme, d'autres pays n'en ont pas et n'appréhendent pas ces personnes autrement que comme des détenus de droit commun<sup>857</sup>. Cela explique que les nombreuses initiatives promues en la matière le sont principalement au sein de textes non contraignants et privilégient ainsi la voie incitative plutôt que la contrainte.

## ***2. Un discours projeté dans des instruments souples***

171. Si l'Union entend apporter un soutien au développement d'initiatives visant à favoriser la réinsertion des personnes condamnées pour des faits en lien avec l'extrémisme violent, c'est principalement par le biais d'instruments de droit souple prenant la forme d'un soutien financier **(a)** ou d'échanges de bonnes pratiques **(b)**. Ces deux formes de soutien peuvent s'appuyer sur des bases juridiques rattachées à la coopération judiciaire en matière pénale, notamment l'article 82, paragraphe 1 qui permet à l'Union de soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice (art. 82, paragraphe 1, c), ou encore, de faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions (art. 82, paragraphe 1, d.).

### **a. Le programme « Justice » et le Fonds pour la sécurité intérieure**

172. Par le biais du « Programme Justice » (volet coopération judiciaire et formation judiciaire), des fonds importants ont été affectés à plusieurs projets axés sur la prévention de la radicalisation en prison sur la période 2015-2016<sup>858</sup>, incluant des projets sur le thème du recours aux mesures alternatives à l'emprisonnement en lien avec la radicalisation<sup>859</sup>. C'est l'exemple du projet « *Fighting against*

---

<sup>857</sup> Entretien avec Mathieu Orsi, Policy Officer at Unit D3 : « Prevention of Radicalisation », Directorate D : Law Enforcement and Security, Directorate-General Migration and Home Affairs at the European Commission, le 2 décembre 2020.

<sup>858</sup> Call for proposals JUST/2015/JTRA/AG/EJTR. Priorities “judicial aspects of the fight against terrorism and organized crime” and “prevention of radicalization in detention”.

<sup>859</sup> Ex. Projet “The prevention of juvenile radicalization: Promoting the use of alternatives to detention through judicial training” (Belgium); Projet “Enhancing Cross-border Mutual Legal Assistance and Recognition of Decisions in Countering Terrorism and Preventing Radicalisation in Prisons”(Germany). Parmi les initiatives

*inmates' radicalisation – (FAIR) »*, qui porte sur le problème de la radicalisation violente en lien avec le système carcéral<sup>860</sup>. L'objectif de ce projet de recherche est précisément d'élaborer un modèle alternatif au système de détention traditionnel, incluant des programmes de désengagement et de réhabilitation des détenus extrémistes. Le programme « Justice », fondé sur les bases juridiques des articles 81, paragraphes 1 et 2, 82, paragraphe 1 et 84 TFUE, est lui aussi promu comme un moyen de soutenir des projets ayant pour finalité de favoriser la réintégration et la réhabilitation des détenus condamnés pour terrorisme<sup>861</sup> et contribue plus largement à une série d'objectifs spécifiques au service de la mise en place d'un espace européen de justice, y compris en matière de prévention<sup>862</sup>.

173. Le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) finance actuellement le projet « *Way out – Integrated Exit Programme for Prison and Probation* »<sup>863</sup> visant à faciliter la mise en œuvre de stratégies de sortie dans le contexte de la justice pénale, en particulier en prison et dans le cadre de mesures probatoires. Cette initiative vient ainsi contrebalancer les constatations de la Cour des comptes européenne qui déplorait dans un rapport de 2018 le faible nombre de projets sélectionnés pour l'élaboration de stratégies de sortie<sup>864</sup>. Cette sous-exploitation des fonds européens alloués aux initiatives en faveur de la réintégration des détenus radicalisés ne doit pas être attribuée à une réticence des autorités nationales à développer de telles initiatives. D'après Mathieu Orsi, fonctionnaire européen au sein de l'unité de prévention de la radicalisation de la Commission européenne, l'origine de cette sous-utilisation des financements disponibles au niveau de l'Union tient à un constat d'ordre plus général, à savoir la lourdeur des procédures de candidatures. Celles-ci exigent généralement la création de consortium associant plusieurs États en plus de certaines garanties financières, de telle sorte que les petites associations se trouvent généralement exclues du bénéfice de ces fonds alors qu'elles jouent un rôle de premier plan en matière de réinsertion sociale<sup>865</sup>.

---

couvertes au titre de ce projet, est mentionnée l'organisation d'un séminaire en mars 2018 sur le thème de la réhabilitation et des peines alternatives à l'emprisonnement à l'égard des individus radicalisés ; Projet "DERAD: counter radicalisation through the Rule of Law" (Italy). Les résultats escomptés par le biais de ce projet visent notamment à améliorer la capacité des professionnels de terrain à prévenir la radicalisation et à favoriser le désengagement, le rejet de la violence et la réhabilitation des individus concernés.

<sup>860</sup> Pour un aperçu du projet voy. <http://fair-project.eu/about-the-fair-project/>

<sup>861</sup> Voy. page dédiée à cette priorité sur le site internet de la Commission européenne, Direction générale de la migration et des affaires intérieures, accessible à partir du lien suivant (consulté le 28 avril 2021) : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism/radicalisation-prisons-rehabilitation-reintegration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism/radicalisation-prisons-rehabilitation-reintegration_en)

<sup>862</sup> Règlement (UE) n°1382/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant un programme « Justice » pour la période 2014-2020, *J.O.U.E.*, L 354/73, 28 décembre 2013.

<sup>863</sup> Voy. Site internet du projet « WayOut. Integrated Exit programme for Prisons and Probation », accessible à partir du lien suivant (consulté le 7 septembre 2020), <http://www.prisonssystems.eu/wayout-integrated-exit-programme-prisons-probation/>

<sup>864</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, « Lutte contre la radicalisation conduisant au terrorisme : la Commission a répondu aux besoins des États membres, mais la coordination et l'évaluation présentent certaines lacunes », 2018, pp. 19-20.

<sup>865</sup> Entretien avec Mathieu Orsi, Policy Officer at Unit D3 : « Prevention of Radicalisation », Directorate D : Law Enforcement and Security, Directorate-General Migration and Home Affairs at the European Commission, le 2 décembre 2020.



## b. Les réseaux d'échange de bonnes pratiques

174. C'est également par le biais de réseaux de formation dans le domaine de la coopération policière et judiciaire qu'ont vocation à être soutenues des initiatives visant à sensibiliser et à former les professionnels de terrain concernés sur les bénéfices des mesures alternatives à la détention/programmes de réhabilitation, ainsi qu'à favoriser l'échange de bonnes pratiques entre eux. Ce type d'activité, adressé plus particulièrement aux acteurs judiciaires, services de police et personnels pénitentiaires s'appuie sur plusieurs bases juridiques, notamment l'article 82, paragraphe 1 qui permet à l'Union de soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice (art. 82, paragraphe 1, c), ou encore, de faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions (art. 82, paragraphe 1, d.). Le soutien à la formation fait également partie des activités relevant du domaine de la coopération policière et pour lesquelles l'Union est compétente en vertu de l'article 87, paragraphe 2, b.

175. En ce sens, plusieurs réseaux judiciaires de formation professionnelle établis à l'échelle de l'Union (ex. REFJ, EuroPris, CEPOL), dont certains ont été créés par le biais du programme « Justice », ont organisé des activités de formation sur des thèmes relatifs à la réhabilitation des détenus radicalisés et aux mesures alternatives à la détention<sup>866</sup>. Entre 2016 et 2018, le Collège européen de police (CEPOL), dont les missions consistent à appuyer, développer, mettre en œuvre et coordonner les activités de formation destinées aux agents de services répressifs<sup>867</sup>, notamment dans le domaine de la prévention du terrorisme, a organisé plusieurs activités de formation destinées à favoriser les échanges entre les autorités répressives et à accroître leurs capacités de « déradicalisation » des combattants étrangers<sup>868</sup>. Plusieurs activités réunissant les professionnels de la justice ont par ailleurs été organisées sous l'égide du Réseau européen de formation judiciaire (REJF) avec le soutien financier du programme « Justice ». En 2016, a par exemple été organisée une journée de formation dédiée au thème « Radicalisation et déradicalisation : une réponse judiciaire au phénomène des combattants étrangers »<sup>869</sup>. Parmi les problématiques abordées, une table ronde était

---

<sup>866</sup> A noter que dans des conclusions du Conseil de 2015 sur la réponse pénale à la radicalisation, la Commission était notamment invitée à faciliter l'adoption de politiques d'intégration sociale via le Fonds social européen.

<sup>867</sup> Règlement (UE) 2015/2219 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 sur l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) et remplaçant et abrogeant la décision 2005/681/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 319/1, 4 décembre 2015.

<sup>868</sup> CEPOL, 31/2016, "De-radicalisation of foreign fighters", June 2016 (consulted on 3 May 2019), <https://www.cepola.europa.eu/education-training/what-we-teach/residential-activities/312016-de-radicalisation-foreign-fighters>; CEPOL, 36/2017, "De-radicalisation of foreign fighters", May 2017, (consulted on 3 May 2019) <https://www.cepola.europa.eu/education-training/what-we-teach/residential-activities/362017-de-radicalisation-foreign-fighters>; CEPOL, 47/2018 "De-radicalisation of foreign fighters", June 2018, consulted on 3 May 2019) <https://www.cepola.europa.eu/education-training/what-we-teach/residential-activities/472018-de-radicalisation-foreign-fighters>

<sup>869</sup> European Judicial Training Network (EJTN), "From Radicalisation to De-radicalisation: A judicial Response to Foreign Terrorist Fighters", March 2016 (consulted on 3 May 2019), <https://www.europris.org/wp-content/uploads/EJTN-Radicalisation-programme.pdf>

entièrement consacrée au sujet « Prévenir la radicalisation et favoriser la réinsertion : quelles peines et quelles modalités d'exécution ? »<sup>870</sup>. En 2017, a été organisé un séminaire sur la thématique de la réhabilitation et de l'utilisation de mesures alternatives à la détention à l'égard des personnes radicalisées comme moyen de réintégration dans la société<sup>871</sup>.

176. Les échanges de bonnes pratiques sur ces thématiques sont également favorisés par le biais de certains acteurs de la coopération judiciaire en matière pénale. A cet égard, mérite d'être souligné le rôle d'Eurojust, qui contribue à identifier les pratiques mises en place au sein des États par le biais de son outil de suivi des condamnations pour terrorisme (« *Terrorism convictions monitor* »). Cet instrument compile le cadre législatif applicable et la jurisprudence correspondante dans les États membres en matière de terrorisme et de radicalisation violente, y compris le recours à des solutions de substitution aux poursuites et à la détention aux fins d'apporter un éclairage aux décideurs politiques et de contribuer au développement d'une politique pénale concernant les combattants terroristes étrangers. L'organisation européenne des services pénitentiaires et correctionnels (EuroPris) contribue également à la dissémination d'informations et de ressources en lien avec les défis que pose la radicalisation dans le milieu carcéral<sup>872</sup>.

177. D'autres structures, spécifiquement créées pour soutenir l'action de l'Union en matière de prévention de la radicalisation et pour identifier les besoins des États membres en la matière, contribuent également à diffuser des informations, à élaborer des recommandations, y compris sur les thématiques du désengagement et de la réintégration des détenus radicalisés au sein de la société. Le réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR), par le biais de ses groupes de travail 'Prison&Probation' et 'EXIT', s'emploie à identifier des bonnes pratiques sur ces questions afin de soutenir le travail des acteurs de terrain<sup>873</sup>. A cet égard, il semblerait que certains dispositifs nationaux de sortie de la violence extrémiste, tel que le programme français RIVE (« Programme Recherches et Interventions sur les violences extrémistes »), aient pu tirer des enseignements des bonnes pratiques identifiées au

---

<sup>870</sup> *Ibid.*

<sup>871</sup> European Judicial Training Network (EJTN), "Rehabilitation and Alternative Sanctions to Detention in Relation to Radicalised Individuals", March 2018, <http://www.ejtn.eu/Catalogue/Catalogue-2018/Rehabilitation-and-Alternative-Sanctions-to-Detention-in-Relation-to-Radicalised-Individuals/>

<sup>872</sup> EUROPRIS, Topics, <https://www.euopris.org/topics/radicalisation/>

<sup>873</sup> Voy. entre autres Radicalisation Awareness Network (RAN), « Manuel d'examen par les pairs et d'auto-examen pour le travail de sortie », 3 octobre 2019, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-exit/docs/ran\\_exit\\_peer\\_self\\_review\\_manual\\_for\\_exit\\_work\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-exit/docs/ran_exit_peer_self_review_manual_for_exit_work_fr.pdf); « Dealing with radicalisation in a prison and probation context », RAN P&P – practitioners working papers, ; « Evaluation des efforts de désengagement, de déradicalisation et de réinsertion », Article Ex-Post, « Événement du RAN sur les politiques et les pratiques du 8 novembre 2019 consacré à 'l'évaluation des programmes de sortie' », [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-exit/docs/ran\\_exit\\_policy\\_practice\\_evaluation\\_exit\\_programmes\\_spain\\_08112019\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-exit/docs/ran_exit_policy_practice_evaluation_exit_programmes_spain_08112019_fr.pdf)

niveau de l'Union pour sa mise en place<sup>874</sup>. Le groupe d'experts de haut niveau de la Commission sur la radicalisation, créé en 2017 afin d'encourager les efforts de prévention de la radicalisation et d'améliorer la coordination et la coopération entre toutes les parties prenantes, a également formulé des recommandations sur la radicalisation en prison dans son rapport final. L'une des recommandations du rapport final est de développer, mettre en œuvre et évaluer les programmes de désengagement mis en place au sein des États afin d'assurer la réhabilitation et la réintégration effectives des délinquants terroristes<sup>875</sup>. Il est en outre recommandé aux États de travailler étroitement avec Eurojust concernant le recours possible à des mesures alternatives à l'emprisonnement, en particulier à l'égard des femmes et des enfants<sup>876</sup>.

178. En dépit des contraintes précitées qui pèsent sur l'Union, l'on peut se demander s'il n'y a pas une certaine incohérence dans le fait d'inciter les États, même par des instruments non contraignants, à élaborer des programmes favorisant la réintégration de l'individu dans la société tout en exigeant une répression accrue à l'égard des comportements qui peuvent leur être imputés. A cet égard, il est possible de relever une certaine contradiction dans la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme, qui, en même temps qu'elle incrimine de nouveaux comportements dans l'objectif assumé de réprimer efficacement les comportements des combattants terroristes étrangers de retour de zone de conflit<sup>877</sup>, promeut, au sein du préambule de ce même instrument, une approche préventive à long terme passant par « des programmes efficaces de déradicalisation ou de désengagement et de sortie ou de réhabilitation, y compris dans le contexte de la prison et de la probation »<sup>878</sup>. La prééminence de la compétence des États sur ces questions ne doit pas complètement éclipser l'influence que l'Union est à même d'exercer par le biais du rapprochement des législations pénales, y compris en matière de sanctions.

## **B. Un discours discordant avec l'orientation sécuritaire des travaux de rapprochement dans le secteur pénal**

179. La possibilité d'exiger des États membres que soient incriminés dans leur droit national certains comportements tout en posant le principe que ces comportements

---

<sup>874</sup> Voy. F. LAUFÉRON, « Un outil au service du désengagement : présentation du dispositif RIVE », *AJ Pénal*, 2018, p. 135 et s. Un rapport du RAN de 2016 ainsi qu'une communication de la Commission européenne de 2014 sont cités en référence, parmi les outils ayant servi de guide à l'élaboration de cette initiative.

<sup>875</sup> High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), Final report, 18 May 2018, *Op.cit.*, pp. 5-6.

<sup>876</sup> *Ibid.*

<sup>877</sup> Directive (UE) 2017/541 du parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*, considérants 4 à 6 ; Voy. également Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, COM(2015) 625 final, 2 décembre 2015.

<sup>878</sup> Directive (UE) 2017/541 du parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*, considérant 31.

doivent être pénalement sanctionnés par des peines privatives de liberté plus sévères est susceptible de peser dans la réponse apportée par les États aux faits liés à l'extrémisme violent (1). D'autant que les travaux de rapprochement réalisés jusqu'ici se concentrent en grande partie sur la peine privative de liberté même si les mesures alternatives à l'emprisonnement suscitent un intérêt croissant (2).

### ***1. L'aggravation des seuils de peine minimaux applicables au terrorisme***

180. Si la directive 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme renvoie au droit national pour imposer des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives aux infractions terroristes, elle exige corrélativement que soient prévues des peines privatives de liberté plus sévères que pour des infractions identiques sans intention terroriste<sup>879</sup>. Un détour par la législation des États belge et français enseigne que cette répression aggravée des actes terroristes par rapport aux infractions de droit commun sans intention terroriste est un mode de répression privilégié en droit national, notamment sous l'influence du droit de l'Union<sup>880</sup>.

181. Pour certains comportements, jugés particulièrement graves, la directive 2017/541 va jusqu'à imposer des seuils minimaux de peine privatives de liberté maximales, dont il est possible de relever le niveau élevé<sup>881</sup>. Par exemple, la participation aux activités d'un groupe terroriste<sup>882</sup>, qui fonde actuellement la majorité des condamnations pour terrorisme au sein des États membres, y compris à l'égard de ressortissants européens de retour de zone de conflit irako-syrienne<sup>883</sup>, doit être passible de peines privatives de liberté maximales qui ne peuvent être inférieures à huit ans<sup>884</sup>. Tel que rappelé plus tôt, il est vrai que ce système du « socle minimal de la peine maximale » n'a qu'une portée limitée en ce qu'il ne permet de fixer que des seuils minimaux applicables aux peines encourues, laissant ainsi aux juridictions nationales la liberté d'infliger des peines inférieures ou plus sévères au stade du prononcé. En ce sens, il est régulièrement considéré qu'en se limitant à rapprocher les peines encourues, l'effectivité du rapprochement est faible, voire nulle<sup>885</sup>. Les incidences n'en sont pas moins notables. De façon symbolique, ces éléments attestent de la sévérité requise à

---

<sup>879</sup> Voy. art. 15, paragraphe 2 de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme.

<sup>880</sup> Avant l'adoption de la première décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002, la législation belge ne contenait pas d'incrimination spécifique du terrorisme. Les actes relevant de la criminalité terroriste étaient réprimés par le biais d'autres infraction de droit commun prévues par le code pénal.

<sup>881</sup> En particulier si l'on se réfère à l'échelle commune de sanctions pénales qui avait été établie dans le prolongement des conclusions du Conseil européen de Tampere et qui comprenait quatre niveaux. Voy. Conclusions du Conseil sur l'approche à suivre en vue d'une harmonisation des peines, 9141/02, 27 mai 2002.

<sup>882</sup> Les infractions réprimant les formes de participation aux activités d'un groupe terroriste peuvent être désignées de manière différente au sein des législations nationales. Par exemple, la législation française réprime ce type de comportement sous l'infraction d' « association de malfaiteurs terroriste ».

<sup>883</sup> Voy. Eurojust report, Terrorism Convictions Monitor.

<sup>884</sup> Voy. art. 15, paragraphe 3 de la décision-cadre 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme.

<sup>885</sup> Voy. A. WEYEMBERGH, « La peine dans l'Union européenne: quel équilibre entre reconnaissance mutuelle et rapprochement des législations ? » in Y. CARTUYVELS, C. GUILLAIN et F. TULKENS (eds.), *La peine dans tous ses états, Liber amicorum Michel van de Kerchove*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 179 et s ; P. SIMON, 2019, *Op.cit.*, p. 101.

l'égard des infractions terroristes et de la tendance répressive dont le mécanisme de règles minimales en matière de sanction est porteur, un reproche qui lui a bien souvent été adressé<sup>886</sup>. Ce mécanisme a même parfois conduit à élever le niveau général de sanctions des États en favorisant l'introduction de nouveaux maximums dans certains pays comme la France. Alors que l'incrimination française d'association de malfaiteurs terroriste, qui représente à l'heure actuelle l'infraction pivot du dispositif anti-terroriste français, était initialement indifférente au degré de participation de ses membres, la loi française du 9 mars 2004 (dite loi Perben II) a sensiblement amendé les peines de l'association de malfaiteurs terroriste conformément au prescrit européen qui impose de réprimer plus sévèrement le comportement de celui qui dirige un groupe terroriste par rapport au simple participant<sup>887</sup>. L'article 421-5 du code pénal français établit désormais une distinction en droit positif entre, d'une part, la participation au groupement ou à l'entente et, d'autre part, le fait d'en assurer la direction ou l'organisation. La simple participation reste inchangée, pour relever toujours de dix ans d'emprisonnement (et de 225 000€ d'amende), mais le fait de diriger ou d'organiser l'association est érigé en crime séparé, puni désormais de trente ans<sup>888</sup> de réclusion criminelle (et de 500 000€ d'amende).

182. Ainsi, quoi que les États disposent d'une latitude importante qui leur permet de s'écarter de la sévérité imposée par le prescrit européen au stade du prononcé de la peine, l'influence exercée par le législateur de l'Union n'en demeure pas moins notable sur l'évolution des législations nationales antiterroristes dans le sens d'une répression accrue.

183. Il est vrai que l'article 16 nouvellement introduit par la directive (UE) 2017/541 paraît infléchir cette tendance. Cette disposition autorise les États à prévoir des circonstances atténuantes permettant de réduire les peines encourues pour les infractions prévues par la directive. Elle a vocation à jouer lorsque plusieurs conditions sont réunies<sup>889</sup> : lorsque l'auteur de l'infraction renonce à ses activités terroristes (a) ; et fournit aux autorités administratives ou judiciaires des informations qu'elles n'auraient pas pu obtenir autrement, les aidant (b) : à prévenir ou limiter les effets de l'infraction (i) ; à identifier ou à traduire en justice les autres auteurs de l'infraction (ii) ; à trouver des preuves (iii) ; ou à empêcher que d'autres infractions visées aux articles 3 à 12 et 14 ne soient commises (iv). Précisons qu'il ne s'agit là que d'une simple faculté ouverte aux États. Si les potentialités de cette disposition laissent entrevoir des évolutions possibles pour prévenir le terrorisme autrement qu'en mobilisant une réponse répressive – ici par la collaboration avec la justice pénale antiterroriste - la faible utilisation de cet outil juridique dans les droits internes de certains États laisse

---

<sup>886</sup> Voy. P. SIMON, 2019, *Op.cit.*, p. 115 et s.

<sup>887</sup> Voy. en ce sens J. ALIX, *Terrorisme et droit pénal : étude critique des incriminations terroristes*, Dalloz, Paris, 2010, p. 147.

<sup>888</sup> Le niveau de peine prévu est passé de vingt ans à trente ans depuis une loi de 2016.

<sup>889</sup> Voy. art. 16 de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme.

toutefois songeur ses commentateurs<sup>890</sup>. Il ressort d'une recherche menée à l'échelle européenne que les praticiens français de l'antiterrorisme se montrent assez réticents à la mobilisation de cet outil<sup>891</sup>. Cette réticence serait due « à leur enfermement dans une lecture souvent univoque du terrorisme, rejetant toute idée de repentir chez les islamistes qui pratiqueraient systématiquement la *taqyia* (dissimulation) »<sup>892</sup>. En tout état de cause, l'évaluation de la transposition de cette disposition ne permet pas de tirer de véritables conséquences au plan de son utilisation<sup>893</sup>. Le rapport de transposition établi en 2020 se borne à faire état du fait que vingt-trois États membres ont utilisé cette faculté contre seulement deux qui n'en n'ont pas du tout fait usage, sans toutefois fournir d'autres précisions sur la fréquence d'utilisation de cette faculté<sup>894</sup>.

184. Parmi les éléments confortant l'existence d'un décalage entre le discours favorable à la réintégration des extrémistes violents et l'orientation des travaux de rapprochement dans le domaine pénal au sein de l'Union, mérite encore d'être soulignée la place qu'occupe la peine privative de liberté comme réponse à la criminalité terroriste.

## ***2. La focalisation sur la peine privative de liberté malgré un intérêt croissant pour les mesures alternatives à l'emprisonnement***

185. Les règles minimales que l'Union peut imposer en matière de sanctions « peuvent consister à exiger un certain type de sanction (par exemple : amendes, peines d'emprisonnement, exclusion), un certain niveau de sanction ou encore à imposer une définition applicable dans toute l'UE de ce qui doit être considéré comme circonstance aggravante ou atténuante »<sup>895</sup>. Si le rapprochement en matière de sanctions pénales tend à se diversifier<sup>896</sup> après s'être longtemps concentré sur la peine privative de liberté<sup>897</sup>, y compris pour des formes de criminalité grave, force est de constater qu'en matière d'infractions terroristes la peine d'emprisonnement demeure la sanction type. Celle-ci est explicitement prévue à l'égard des infractions visées aux articles 3 (infractions

---

<sup>890</sup> J. ALIX, « Radicalisation et droit pénal », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, 2020, p. 769.

<sup>891</sup> *Ibid.*

<sup>892</sup> *Ibid.*

<sup>893</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil présenté conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la directive (UE) 2017/541 du parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, COM(2020) 619 final, 30 septembre 2020.

<sup>894</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>895</sup> Communication de la Commission européenne, « Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal », COM(2011) 573 final, p. 8.

<sup>896</sup> Voy. A. WEYEMBERGH, 2011, *Op.cit.*, pp. 177-178. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, plusieurs instruments de rapprochement prévoient en plus de peines d'emprisonnement d'autres peines telles que des déchéances ou des sanctions pécuniaires, toutes deux prévues dans la directive concernant l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie fondée sur l'article 83, paragraphe 1. Voy. Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 335/1, 17 décembre 2011, considérant 16 et art. 10

<sup>897</sup> Voy. A. WEYEMBERGH, 2004, *Op.cit.*, p. 61.

terroristes), 4 (infractions liées à un groupe terroriste) et 14 (complicité, incitation et tentative) de la directive 2017/541<sup>898</sup> de sorte que le principe de la peine privative de liberté pour ce type d'infractions s'impose aux États. Cela n'a rien d'étonnant dès lors que le terrorisme est largement considéré comme une forme de criminalité particulièrement grave qui nécessite une répression aggravée par rapport aux infractions de droit commun. Dans ses recommandations du 25 août 2016, le groupe d'experts du *Global Counterterrorism Forum* (GCTF) reconnaît que l'idée de recourir à des mesures de substitution à la détention provisoire et aux peines d'emprisonnement pour les individus inculpés d'infractions en lien avec le terrorisme dénote un changement de paradigme<sup>899</sup>. Étant donnée la gravité de la menace que le terrorisme fait peser sur la sécurité nationale, le recours à des alternatives à l'emprisonnement pour ces individus aurait été inconcevable pour l'immense majorité des États il y a seulement quelques années<sup>900</sup>. Le *Global Counterterrorism Forum* (GCTF) considère toutefois que dans certains cas précis, il peut s'avérer nécessaire de considérer le recours à ces mesures, d'autant que certains gouvernements procèdent actuellement à un élargissement de la portée de leurs stratégies de lutte contre le terrorisme pour y intégrer des initiatives visant à prévenir l'extrémisme violent<sup>901</sup>.

186. Qu'en est-il des mesures alternatives à la détention/de substitution à l'emprisonnement, qui sont régulièrement promues à l'égard des « délinquants radicalisés/terroristes » ou « extrémistes violents » dans les conclusions et stratégies du Conseil de l'Union<sup>902</sup> ? Dans des conclusions du 20 novembre 2015<sup>903</sup>, les alternatives à la détention à tous les stades de la procédure pénale ont été évoquées comme de possibles mesures lorsque l'on envisage les réponses pénales qui doivent être apportées à la radicalisation violente. Le recours aux alternatives à l'emprisonnement figure aussi en bonne place des conclusions du Conseil de décembre 2019 qui traitent des mesures alternatives à la détention dans le domaine de la justice pénale en général<sup>904</sup>, ainsi que des recommandations du GCTF<sup>905</sup> et de celles du réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR) que les États sont régulièrement incités à suivre.

---

<sup>898</sup> Directive (UE) 2017/541 du parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*, considérants 4 à 6

<sup>899</sup> Global Counterterrorism Forum, « Initiative visant à interrompre le processus de radicalisation qui mène à la violence – Recommandations pour une utilisation efficace de mesures appropriées de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme », 25 août 2016.

<sup>900</sup> *Ibid.*

<sup>901</sup> *Ibid.*

<sup>902</sup> Conclusions du Conseil sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015 ; Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération, 9727/19, 6 juin 2019.

<sup>903</sup> Conclusions du Conseil sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015.

<sup>904</sup> Conclusions du Conseil sur les mesures alternatives à la détention : le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté dans le domaine de la justice pénale (2019/C 422/06), C 422/9, 16 décembre 2019.

<sup>905</sup> Global Counterterrorism Forum, « Initiative visant à interrompre le processus de radicalisation qui mène à la violence – Recommandations pour une utilisation efficace de mesures appropriées de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme », *Op.cit.*

187. Il n'existe pas d'instrument de rapprochement des peines alternatives à l'incarcération bien que cela ait pu être envisagé dans le livre vert publié par la Commission en 2007 au regard des avantages que celles-ci présentent<sup>906</sup>. En l'absence d'une définition faisant autorité au niveau de l'Union, la notion de peine alternative a pu être définie dans certains instruments de droit dérivé comme « une peine ne constituant ni une peine ou mesure privative de liberté ni une sanction pécuniaire, imposant une obligation ou une injonction »<sup>907</sup>. Il est à noter que le terme de « sanction ou peine alternative » ne recouvre pas des réalités identiques selon les classifications adoptées par les systèmes de droit pénal des États membres<sup>908</sup>. Celles-ci peuvent être imposées *ab initio* ou à l'issue du procès pénal. Si les types de peines alternatives à l'emprisonnement varient d'un État à l'autre de sorte qu'il est impossible de les lister exhaustivement dans le cadre de cette étude<sup>909</sup>, sont par exemple incluses dans cette catégorie les travaux d'intérêt généraux, le placement sous surveillance électronique, la libération conditionnelle, le sursis, la réparation. Il est reconnu qu'elles possèdent plusieurs avantages comme celui de réduire la récidive. Elles jouent également un rôle important pour faciliter la réadaptation et la réinsertion sociales des délinquants. A l'exception de la directive sur la lutte contre la pédopornographie<sup>910</sup>, seuls des instruments non contraignants préconisent aux États de recourir à des mesures alternatives à la détention pour certains types d'infractions spécifiques. C'est le cas notamment en matière de drogues où les États sont invités à adopter des solutions de remplacement à l'imposition de sanctions coercitives pour les délinquants consommateurs de drogues<sup>911</sup> telles que les mesures éducatives, le sursis assorti d'une obligation de traitement, la suspension des enquêtes ou des poursuites. Il est à noter que ces instruments non contraignants applicables aux problèmes liés à la drogue poursuivent des objectifs plus larges que la sécurité, à savoir la protection de la santé humaine et la stabilité sociale<sup>912</sup>. Directement applicable au domaine pénal, l'article 24

---

<sup>906</sup> Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne présenté par la Commission, COM(2004) 334 final, 30 avril 2004.

<sup>907</sup> Voy. la définition donnée de la notion de « peine de substitution » au sein de l'art. 2, paragraphe 4 de la décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution, *Op.cit.*

<sup>908</sup> Voy. en ce sens Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne présenté par la Commission, COM(2004) 334 final, *Op.cit.*, pp. 22-23.

<sup>909</sup> Pour une analyse des divergences entre les systèmes juridiques des États membres s'agissant des alternatives à la détention provisoire Voy. A. WEYEMBERGH et E. SELLIER, « Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation », Study requested by the LIBE Committee of the European Parliament, August 2018, p. 92 et s. Pour des exemples de divergences en matière de sanctions, voy. A. WEYEMBERGH, 2004, *Op.cit.*, p. 109 et s.

<sup>910</sup> Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, *Op.cit.*, art. 24. Voy. également considérants 37 à 39 de la directive.

<sup>911</sup> Conclusions du Conseil sur la promotion du recours à des solutions de remplacement à l'imposition de sanctions coercitives pour les délinquants consommateurs de drogues, 6931/18, 8 mars 2018 ; Stratégie antidrogue de l'UE (2013-2020), 2012/C 402/01, *J.O.U.E.*, C 402/1, 29 décembre 2012 ; Plan d'Action antidrogue de l'UE (2017-2020), 2017/C 215/02, *J.O.U.E.*, C 215/21, 5 juillet 2017.

<sup>912</sup> Voy. notamment deuxième paragraphe des propos introductifs de la Stratégie antidrogue de l'UE (2013-2020), 2012/C 402/01, *J.O.U.E.*, C 402/1, 29 décembre 2012, *Op.cit.*



de la directive sur la pédopornographie impose aux États la mise en place de dispositifs en vue de réduire au minimum les risques de réitération d'infraction à caractère sexuel à l'encontre d'enfants en écho à l'objectif préventif que ladite directive entend poursuivre en complément de sa vocation répressive. Ces dispositifs, qui s'adressent aux délinquants sexuels sur une base volontaire, « doivent être accessibles à tout moment durant la procédure pénale, en milieu carcéral et à l'extérieur, conformément au droit national »<sup>913</sup>. Quoiqu'elle n'ait pas vocation à supplanter la peine privative de liberté qui peut être infligée à l'auteur de l'infraction, cette obligation retient notre attention dans la mesure où les initiatives visées s'apparentent aux dispositifs de traitement de la dangerosité et de prévention de la récidive dont relèvent à n'en pas douter les programmes de déradicalisation/désengagement régulièrement promus dans le discours des acteurs. Une telle obligation contraignante de prévoir des mécanismes de prévention de la récidive ne figure cependant pas dans la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme.

188. Si les peines alternatives n'ont pas été l'objet de travaux d'harmonisation, le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, considéré depuis longtemps comme la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière pénale, s'applique à toutes les phases du procès pénales, y compris aux mesures de probation et aux peines de substitution à l'emprisonnement. En témoigne l'adoption de la décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution<sup>914</sup>, mais aussi de la décision-cadre 2009/829/JAI du 23 octobre 2009 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire<sup>915</sup>. Ces deux instruments ont pour objectif de faciliter l'exécution de mesures non privatives de liberté prononcées à l'égard d'une personne qui ne réside pas dans l'État de condamnation et contribuent ainsi à favoriser les chances de réinsertion sociale de la personne condamnée<sup>916</sup>. Si les bénéficiaires de ces deux instruments ont pu être promus dans le cadre de certains projets européens axés sur la radicalisation<sup>917</sup>, ils n'ont toutefois qu'une portée limitée en ce qu'ils ont vocation à s'appliquer à des situations transfrontalières, à savoir lorsque l'auteur de l'infraction réside dans un autre État que

---

<sup>913</sup> Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, *Op.cit.*, art. 24, paragraphe 1.

<sup>914</sup> Décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution, *J.O.U.E.*, L337/102, 16 décembre 2008.

<sup>915</sup> Décision-cadre 2009/829/JAI du Conseil du 23 octobre 2009 concernant l'application, entre les États membres de l'Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire, *J.O.U.E.*, L 294/20, 11 novembre 2009.

<sup>916</sup> Cet objectif est explicitement mentionné au considérant 8 de la décision-cadre 2008/947/JAI.

<sup>917</sup> Voy. notamment le projet "Enhancing Cross-border Mutual Legal Assistance and Recognition of Decisions in Countering Terrorism and Preventing Radicalisation in Prisons" financé dans le cadre du Programme Justice, call for proposals JUST/2015/JTRA/AG/AJTR

l'État de condamnation et font l'objet d'un recours limité en pratique<sup>918</sup>. En toute hypothèse, ils n'ont pas d'influence directe sur le type de peine prononcée par un État et permettent seulement d'imposer une reconnaissance mutuelle des mesures non privatives de liberté entre États membres.

189. Il est néanmoins intéressant d'observer que les mesures alternatives à l'incarcération retiennent un intérêt croissant à l'échelle de l'Union dans le contexte actuel de surpopulation carcérale<sup>919</sup>, mais aussi face au phénomène de la radicalisation en prison. Les deux phénomènes ne sont d'ailleurs pas indépendants l'un de l'autre dans la mesure où les conditions de détentions inhumaines, les mauvais traitements et la surpopulation carcérale ont pu être pointés du doigt comme facteurs d'aggravation du risque de radicalisation<sup>920</sup>. Ce dont il peut résulter des effets négatifs pour la coopération judiciaire en matière pénale dans la mesure où celle-ci suppose une confiance réciproque des États membres dans leurs systèmes judiciaire et carcéral respectifs. L'état des prisons a en effet récemment surgi comme une possible limite à la confiance mutuelle entre États et, par conséquent, à la bonne coopération judiciaire entre leurs autorités<sup>921</sup>.

190. Dans ce contexte de défiance, les mesures alternatives à la détention<sup>922</sup> ont été promues dans plusieurs instruments non contraignants comme moyen d'éviter que ne se dégradent davantage les conditions de détention au risque notamment de favoriser la propagation de la radicalisation et donc, comme moyen de restaurer la confiance mutuelle entre États<sup>923</sup>. Tout en reconnaissant que les systèmes de sanctions pénales relèvent de la compétence des États membres et peuvent différer d'un pays à l'autre, le Conseil a rappelé dans des conclusions de décembre 2019<sup>924</sup> l'intérêt que présente le recours à des sanctions et des mesures non privatives de libertés, y compris face au problème de la radicalisation dans les prisons, et encourage les États à ne faire appel à la détention qu'en dernier recours conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe en la matière. Dans cette perspective les États sont invités à donner suite aux

---

<sup>918</sup> Certains projets financés par le biais du programme justice avaient notamment vocation à améliorer l'utilisation effective de ces deux décisions-cadres. Voy. call for proposals JUST/2015/JTRA/AG/EJTR, priorities « Judicial aspects of the fight against terrorism and organized crime » and « prevention of radicalization in detention ».

<sup>919</sup> Le phénomène de la surpopulation carcérale est lui-même parfois analysé comme un facteur susceptible de favoriser la radicalisation en prison.

<sup>920</sup> Résolution du Parlement européen du 5 octobre 2017 sur les systèmes pénitentiaires et les conditions dans les prisons, P8\_TA(2017)0385, *Op.cit.*, point 46.

<sup>921</sup> C.J., arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. jointes C-404/15 et C-659/15 PPU, *EU:C:2016:198*; C.J., arrêt du 15 octobre 2010, *Dorobantu*, aff. C-128/18, *EU:C:2019:857*.

<sup>922</sup> Par exemple les peines d'emprisonnement avec sursis, les travaux d'intérêt général, les sanctions financières et la surveillance électronique

<sup>923</sup> Résolution du Parlement européen du 5 octobre 2017 sur les systèmes pénitentiaires et les conditions dans les prisons, P8\_TA(2017)0385, *Op.cit.*; Conclusions du Conseil sur les mesures alternatives à la détention : le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté dans le domaine de la justice pénale (2019/C 422/06), C 422/9, 16 décembre 2019 ; Conclusion du Conseil sur la reconnaissance mutuelle en matière pénale « Favoriser la reconnaissance mutuelle en renforçant la confiance mutuelle » (2018/C 449/02), *J.O.U.E.* C 449/6, 13 décembre 2018, para. 5.

<sup>924</sup> Conclusions du Conseil sur les mesures alternatives à la détention : le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté dans le domaine de la justice pénale, *Op.cit.*

nombreuses lignes directrices adoptées au sein du Conseil, à savoir notamment favoriser le recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté ainsi que les mesures de libération anticipée ou conditionnelle, en vue de mieux préparer les délinquants à la réinsertion dans la société et de contribuer à prévenir la récidive<sup>925</sup>.

191. De telles mesures d'encouragement n'ont toutefois qu'une faible portée normative et la législation de l'Union relative aux infractions terroristes fait uniquement référence aux peines privatives de liberté au sein de ses dispositions contraignantes<sup>926</sup>. Le régime des repentis instauré à l'article 16 de la directive (UE) 2017/541 évoqué plus tôt est une piste intéressante pour penser une nouvelle forme de prévention pénale du terrorisme mais il ne s'agit là que d'une possibilité laissée aux États qui demeure sous-utilisée<sup>927</sup>.

192. **Conclusion de la Section II.** Au vu de ce qui précède, certaines incohérences peuvent être relevées dans le discours de l'Union, du fait de la contradiction qui existe entre le discours en faveur de la réinsertion à long terme des extrémistes violents et l'orientation répressive des travaux de rapprochement des législations pénales. Le fait que l'Union ne dispose que d'une compétence limitée lui permettant de fixer un seuil minimal de peine maximale, alors qu'elle ne dispose par ailleurs d'aucune compétence pour imposer aux États d'adopter des mesures favorables à la réinsertion du condamné y contribue certainement. De même que si les réflexions sur les peines alternatives à l'emprisonnement progressent à l'initiative des États, le recours à la peine privative de liberté demeure privilégié dans les travaux au sein de l'Union européenne dans le secteur pénal. Ces constatations dénotent plus généralement des résistances à se préoccuper de questions liées à la fonction de resocialisation de la peine dès lors que les préoccupations sécuritaires liées au secteur pénal occupent une place de premier plan<sup>928</sup>. Même si l'Union disposait d'une compétence plus étendue pour harmoniser les législations en matière de sanction pénale, la criminalité terroriste (au sens large) reste considérée comme l'une des formes de criminalité les plus graves, ce qui est notamment reflété au sein des législations nationales de plusieurs États imposant un régime d'exécution des peines beaucoup plus strict. La question demeure de savoir dans quelle mesure les énoncés non contraignants en faveur de la réintégration des extrémistes violents parviennent à influencer la pratique des États sur des questions aussi délicates. Compte tenu de l'attention que l'opinion publique accorde aux questions liées à la répression du terrorisme, l'expérience montre que les choix de politique pénale ayant trait à la question du terrorisme sont souvent guidés par les drames de l'actualité, plus que par des réflexions sur le long terme.

---

<sup>925</sup> *Ibid.*

<sup>926</sup> Voy. directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*.

<sup>927</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 186.

<sup>928</sup> Pour une réflexion approfondie sur l'orientation sécuritaire des travaux menés dans le secteur pénal au sein de l'Union européenne voy. A. WEYEMBERGH, 2004, *Op.cit.*, p. 314.



## CONCLUSION DU CHAPITRE II

193. L'étude du discours des acteurs européens et nationaux sur la prévention et la lutte contre la radicalisation a permis d'éclaircir le contenu de l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation » sans permettre d'en saisir l'étendue. Le travail de mise en ordre opéré s'est efforcé de rendre compte de la grande hétérogénéité de préoccupations et de moyens qui s'imbriquent sous cette expression. Si cet éparpillement est source de flou, il découle inévitablement de l'approche transversale promue pour combattre le phénomène de la radicalisation sous toutes ses dimensions. Le caractère évolutif du sujet, la multiplicité de manifestations attribuées à la radicalisation, mais aussi le manque de consensus sur les facteurs supposés en être à l'origine contribuent à l'indétermination de la lutte contre la radicalisation. Le flou des discours sur la prévention et la lutte contre la radicalisation se manifeste aussi dans la difficulté à saisir la lutte contre la radicalisation dans son rapport à la lutte contre le terrorisme. Certes, le mot « radicalisation » a conduit à déplacer l'attention sur les causes profondes du terrorisme dans le discours des acteurs. Il s'en ressent une volonté d'explorer des champs en dehors des moyens traditionnels de la lutte contre le terrorisme, en impliquant des acteurs au-delà du secteur policier et judiciaire et en plaçant le combat idéologique au centre du débat. En même temps, la lutte contre la radicalisation ne s'émancipe pas complètement de certains impératifs classiquement rattachés à la lutte contre le terrorisme. Elle mobilise, du moins en partie, des instruments et des acteurs préexistants à la lutte antiterroriste. A partir de ce constat, peut se poser la question de savoir ce que la lutte contre la radicalisation apporte à la lutte contre le terrorisme : le mot « radicalisation » a-t-il seulement permis de renouveler le débat sur la prévention du terrorisme pour s'attaquer efficacement aux causes profondes de celui-ci ? Ce mot n'a-t-il pas corrélativement eu pour effet de déplacer le curseur des moyens classiques de la lutte contre le terrorisme encore plus en amont ? Outre la question de l'apport que représente la lutte contre la radicalisation pour la lutte contre le terrorisme c'est aussi la question de leur articulation qui se pose. L'étude a montré combien il est nécessaire (mais délicat) d'assurer une cohérence entre le volet préventif - dans lequel s'inscrit l'action contre la radicalisation - et le volet répressif de la lutte contre le terrorisme. Le décalage qui existe entre le discours et les actes sur la question de la réintégration des extrémistes violents a révélé toute la difficulté à concilier approche préventive à long terme et approche sécuritaire à court terme.

## CONCLUSION DE LA PARTIE I

194. Face au manque de conceptualisation de la lutte contre la radicalisation, nous avons pris le parti de nous laisser guider par le discours des acteurs européen et nationaux. C'est ainsi que le premier chapitre de cette partie a été consacré à la compréhension de la radicalisation, en tant que telle. Cette première étape s'est révélée instructive à plus d'un titre. Elle a essentiellement permis d'éclaircir la signification donnée au phénomène nommé « radicalisation » dans les trois ordres juridiques étudiés. Cette opération de déconstruction du discours a mis en exergue l'ambiguïté de la radicalisation dans son rapport à la norme juridique. Elle a également révélé la relativité de cette notion et les confusions dont celle-ci est porteuse. Le choix d'étudier le discours des acteurs à un double niveau, supranational et national, a permis d'enrichir cette réflexion. Plusieurs constantes ont pu être dégagées à l'issue de cette mise en comparaison. Il en est ressorti que dans les trois ordres juridiques à l'étude, la préoccupation porte sur la radicalisation de type violente, soit celle susceptible de conduire au terrorisme. Il a également pu être constaté que la radicalisation religieuse liée à l'Islam radical concentre une attention prioritaire bien que les discours ne soient pas totalement uniformes dans la manière d'aborder cette question. Au terme de ce défrichage conceptuel, nous avons formulé une hypothèse de ce que signifie « la radicalisation » pour l'objet de ce travail sans occulter le flou qui règne dans l'appréhension de cette notion en tant qu'objet de discours. Les critères définitionnels retenus – idéologique et violent - ont été méticuleusement décomposés pour en saisir toute la complexité, notamment sous l'angle de leur rapport au droit. A cet égard, l'on a pu mesurer la prégnance de l'idée d'un *continuum* entre adhésion à une idéologie violente et passage à l'acte violent ; un constat qui imprègne toute notre réflexion. Pour tenter de reconstituer la signification de la lutte contre la radicalisation, l'étude du discours sur la radicalisation s'est révélée éclairante mais non suffisante. Il a fallu chercher des réponses au-delà, en naviguant à travers les discours sur les moyens visant à prévenir et combattre ce phénomène. C'est l'entreprise que l'on s'est proposés de mener dans le Chapitre II. Cette étape a été riche d'enseignements pour mesurer l'hétérogénéité des registres sur lesquels la radicalisation est appréhendée et la grande diversité des préoccupations auxquelles celle-ci renvoie. La multidisciplinarité des questions en jeu et des moyens promus dans le discours, conjuguée à la polysémie du terme « prévention », nous a conduit à constater l'impossibilité de délimiter précisément l'étendue de la lutte contre la radicalisation. Il s'en ressent une certaine indétermination qui contribue au manque de lisibilité de la lutte contre la radicalisation et, par conséquent, à son flou. Cette opération de mise en ordre des discours s'est néanmoins révélée utile pour dégager des lignes forces et esquisser une classification des nombreux impératifs sécuritaires et sociétaux qui s'imbriquent sous l'expression « prévenir et lutter contre la radicalisation ». La réflexion était guidée par un fil rouge central visant à saisir la spécificité de la lutte contre la radicalisation dans cet ensemble plus large qu'est la prévention du terrorisme. A cet égard, il est apparu que tout en étant rattachée au cadre de la prévention du terrorisme, la lutte contre la

radicalisation convoque des moyens situés en dehors. Pour autant, cette émancipation n'est pas complète. Les impératifs sécuritaires de la lutte contre la radicalisation laissent apparaître des zones de recoupement avec les priorités et les moyens classiquement rattachés à la lutte contre le terrorisme. Ce constat éveille un besoin d'approfondissement pour mesurer les implications concrètes de ce glissement sémantique. Il nous faut pousser l'analyse au-delà des mots et tenter de saisir combien le mot « radicalisation » a conduit à bouleverser le cadre juridique de la lutte contre le terrorisme.

## PARTIE II | LE FLOU DE L'ACTION

1. L'entreprise de conceptualisation de la lutte contre la radicalisation réalisée dans le chapitre premier de la thèse nous a mené au constat du flou. Un flou qui se manifeste tant par la confusion qui règne dans les discours sur la radicalisation que par l'impossibilité de délimiter précisément les contours de la lutte contre la radicalisation. Le second chapitre a notamment permis de mettre en exergue que si la lutte contre la radicalisation élargit le débat sur la prévention du terrorisme à des questions nouvelles et à des champs nouveaux, elle se construit aussi à partir du cadre préexistant de la lutte contre le terrorisme. Ces constatations ont éveillé un besoin poursuivre la réflexion initiée à travers l'étude du discours jusque dans les actes. Dans le prolongement du questionnement conceptuel mené dans la première partie de la thèse, il s'agira d'interroger dans une seconde partie les bouleversements induits par ces évolutions sémantiques : que signifie concrètement l'élargissement de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation ? Quelles sont les transformations juridiques qui en découlent dans les ordres juridiques considérés ? Les développements qui suivent d'efforceront de saisir combien le mot « radicalisation » conduit à faire évoluer le cadre juridique de la lutte contre le terrorisme ; ses finalités mais aussi ses moyens. Corrélativement, l'on se demandera si l'impératif de lutter contre la radicalisation n'a pas pour effet de fragiliser davantage l'équilibre sécurité/liberté. L'on a conscience que l'entreprise est délicate. Elle implique de s'intéresser à un éventail de mesures poursuivant des finalités plus larges que la prévention et/ou à la lutte contre la radicalisation. La réflexion que l'on se propose de mener dans les développements qui suivent est d'autant plus délicate qu'elle nécessite de prendre en compte deux niveaux d'action, européen et national. Face à l'impossibilité d'examiner les bouleversements induits par le passage de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation dans leur exhaustivité, l'accent sera mis ici sur des évolutions identifiées comme plus pregnantes. Il en va particulièrement ainsi de la porosité des frontières entre prévention et répression ; une tendance qui, bien qu'elle se soit développée indépendamment de la lutte contre la radicalisation, semble s'accroître sous l'incidence de celle-ci (**Chapitre III**). Les enseignements tirés à l'issue de ce chapitre nous inciteront à prolonger le propos sur le terrain des libertés individuelles (**Chapitre IV**).



## CHAPITRE III | De la porosité des frontières entre prévention et répression

2. Traditionnellement distinctes, la prévention et la répression font partie des catégories juridiques dont la frontière est de plus en plus difficile à tracer même si celle-ci n'a jamais été très nette. Prévention et répression constitueraient les deux versants de l'action étatique confrontée au trouble à l'ordre public<sup>929</sup>. Schématiquement, la prévention intervient en amont de la réalisation du trouble alors que la répression se situe en aval de celui-ci. L'affaiblissement des frontières entre ces deux phases n'est pas une tendance nouvelle et s'observe dans plusieurs ordres juridiques sous des manifestations différentes<sup>930</sup>. Cet effacement prend un relief particulier dans les branches du droit pénal et du droit administratif, notamment sous l'effet de l'orientation préventive que prennent les législations pénales et, corrélativement, du caractère coercitif attaché à certaines mesures administratives dans une variété de secteurs. Quoique cette tendance s'observe de longue date dans les ordres juridiques internes et imprègne des domaines qui sont particulièrement sensibles pour les États, il est intéressant d'observer que la porosité des frontières entre le droit administratif et le droit pénal a pu être analysée sous l'angle de l'influence exercée par le droit de l'Union<sup>931</sup>. Les causes explicatives avancées pour comprendre ces mutations reflètent alors des transformations plus profondes. Il en va notamment ainsi du besoin de trouver une voie efficace pour prévenir et lutter contre certaines formes de criminalité de plus en plus complexes, telles que le terrorisme, ou encore de la nécessité de les appréhender à travers une approche multidisciplinaire<sup>932</sup>. S'il est vrai que ces transformations du droit se sont développées indépendamment de la lutte contre la radicalisation, cette dernière n'en est que plus révélatrice par le fait qu'elle pousse à l'extrême l'impératif de prévention du terrorisme.
  
3. L'objet de ce chapitre est d'éclairer ce qui se joue derrière l'élargissement de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation à l'aune de l'application concrète de certains instruments juridiques identifiés comme pertinents. Il sera plus particulièrement question des moyens juridiques appartenant aux domaines de la coopération judiciaire et policière en matière pénale qui ne recouvrent pas, à eux seuls, l'ensemble des domaines promus pour s'attaquer aux différentes facettes de la radicalisation mais occupent une place non négligeable parmi ceux-ci. Les bouleversements qui se produisent au sein de ces deux champs sont particulièrement représentatifs des mutations juridiques induites par l'impératif visant à prévenir efficacement le terrorisme, et dont il ne peut échapper que la lutte contre la

---

<sup>929</sup> J. ALIX, *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des incriminations terroristes*, Dalloz, Paris, 2010, p. 400.

<sup>930</sup> Voy. K. ŠUGMAN STUBBS and M. JAGER, « The organization of administrative and criminal law in national legal systems : exclusion, organized or non-organized co-existence », pp. 155-169, in A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2014, 258 p.

<sup>931</sup> A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2014, 258 p.

<sup>932</sup> *Ibid.*, p. 11.

radicalisation est devenue un axe majeur depuis quelques années. Afin de ne pas occulter la marge de discrétion dont disposent les États qui demeurent les premiers compétents dans ces deux domaines, l'analyse des droits nationaux belge et français occupera une place importante dans les développements qui suivent.

4. Les mutations juridiques dont la lutte contre la radicalisation nous paraît être révélatrice nous conduisent tout d'abord à considérer le champ pénal qui n'est pas indifférent à prévention de la radicalisation idéologique même s'il n'est pas l'unique moyen mobilisé à cette fin (**Section I**). Il s'agira dans un deuxième temps de mesurer la part prise par les moyens de police et de renseignement dans la prévention de la radicalisation violente tout en apportant un éclairage sur les bouleversements juridiques qui se produisent au sein de ces deux secteurs (**Section II**).

## **SECTION I. Le recours non exclusif mais signifiant à l'outil pénal pour prévenir la radicalisation idéologique**

5. Diffuser une idéologie séduisante pour attirer de nouvelles recrues au sein de leurs rangs n'est pas une pratique nouvelle des groupes terroristes. Il suffit de songer à la « propagande par le fait » véhiculée par une partie des militants anarchistes à la fin du XIXe siècle ou plus récemment aux messages publiés par certains idéologues appartenant au groupe terroriste islamiste Al-Qaïda<sup>933</sup>. Comme le souligne Julie Alix, « la nature idéologique de la criminalité terroriste n'est pas sans effet sur son fonctionnement, qui repose sur une circulation des idées qui fondent et justifient l'activité terroriste »<sup>934</sup>. La force d'attraction des groupes terroristes contemporains manifestée par le nombre considérable de départs de ressortissants européens vers la zone de conflit irako-syrienne représente toutefois un phénomène sans précédent. Nouveau par son ampleur<sup>935</sup>, c'est aussi la sophistication des moyens de propagande utilisés qui signe une évolution par le recours aux technologies de communication modernes pour atteindre les populations cibles. C'est dans ce contexte que la lutte contre la radicalisation est rapidement venue s'adosser à l'objectif d'éviter que certains jeunes européens vulnérables adhèrent à l'idéologie promue par les organisations terroristes et soient ensuite tentés de passer à l'acte<sup>936</sup>. Cette idée, que certaines idéologies radicales peuvent constituer une porte d'entrée dans la violence terroriste, s'est traduite par l'adoption de plusieurs mesures couramment labellisées sous le terme

---

<sup>933</sup> Voy. Théorie des « mille entailles » développée en 2004 par Al Souri, l'idéologue d'Al-Qaïda ou encore la publication du livre « Le management de la sauvagerie » en 2004. Voy. également *Inspire*, premier opus du magazine de propagande jihadiste mis en ligne en 2010 par les organes de propagandes d'Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA).

<sup>934</sup> J. ALIX, *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des incriminations terroristes*, Dalloz, Paris, 2010, p. 150.

<sup>935</sup> Voy. *Supra* Introduction.

<sup>936</sup> Voy. *Supra* développements relatifs au Chapitre II.

« lutte contre la propagande terroriste »<sup>937</sup>. Celles-ci reposent sur le présupposé que l'exposition à certaines idées crée le conditionnement psychologique propice à l'engagement dans l'action violente<sup>938</sup>. Autrement dit, il est admis que pour prévenir la radicalisation et, *in fine*, le risque de passage à l'acte violent, il est nécessaire de contrer la rhétorique extrémiste violente en tant qu'elle constitue une incitation au terrorisme<sup>939</sup> et va à l'encontre des valeurs protégées par l'Union et ses États.

6. Les moyens promus par l'Union européenne pour contrecarrer la force d'attraction de la propagande terroriste font appel à un arsenal d'initiatives allant du soutien aux initiatives de contre-discours visant à véhiculer des messages positifs au sein de la société, en passant par la mise à disposition de programmes financiers destinés à renforcer la résilience des jeunes face aux discours extrémistes. Ces mesures préventives dites « douces »<sup>940</sup> sont néanmoins complétées par des moyens juridiques contraignants pour les droits et libertés sur lesquels l'analyse se concentrera. A bien des égards, les expressions véhiculées par les groupes terroristes peuvent en effet trouver une correspondance avec les comportements infractionnels définis au niveau européen (I). L'on songe évidemment aux travaux de rapprochement des infractions terroristes qui ont été approfondis pour mieux saisir l'évolution des modes opératoires terroristes, en ce compris leur mode d'expression. Mais la décision-cadre de 2002<sup>941</sup>, devenue depuis la directive (UE) 2017/541<sup>942</sup>, n'est pas le seul instrument pertinent pour réprimer les multiples formes que peut prendre le discours incitatif au terrorisme. Mérite encore d'être mentionnée la décision-cadre 2008/913/JAI<sup>943</sup> qui vise à rapprocher les législations pénales des États membres pour mieux combattre une série d'expressions portant atteinte aux valeurs de l'Union, notamment les discours dits

---

<sup>937</sup> Voy. notamment Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, « Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent : renforcer l'action de l'UE », 15 janvier 2014, COM(2013) 941 final ; Commission au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions, « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », 14 juin 2016, COM(2016) 379 final ; Voy. également High-level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), Final Report, 18 May 2018, p.7 ; Au niveau national, voy. Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (français), Dossier de Presse, 9 mai 2016 ; Voy. mesure n°11 du Plan national de prévention de la radicalisation « Prévenir pour protéger », 23 février 2018, Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), Dossier de presse.

<sup>938</sup> Voy. notamment en ce sens Conclusions du Conseil de l'UE, « Prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », 23 novembre 2016, 14276/16, p.2 : « de nombreuses personnes soupçonnées de terrorisme étaient des ressortissants de l'Union européenne radicalisés, souvent pervertis par l'influence idéologique d'acteurs extérieurs utilisant des moyens technologiques puissants et souples en matière de recrutement et d'incitation ainsi que des méthodes de communication et prise de contact directs ».

<sup>939</sup> Etant précisé que l'incitation au terrorisme est une qualification pénale que l'on retrouve dans la plupart des législations des États membres, notamment sous l'influence du législateur européen.

<sup>940</sup> Voy. en ce sens la distinction établie entre mesures « douces » et mesures « dures » dans une Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant le recrutement des groupes terroristes : combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation violente, 21 septembre 2005, COM(2005)313 final, p.3.

<sup>941</sup> Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L 164/3, 22 juin 2002.

<sup>942</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.U.E.* L 88/6, 31 mars 2017.

<sup>943</sup> Décision-cadre 2008/913/JAI du conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, *J.O.U.E.* L 328/55, 6 décembre 2008.

« haineux », considérés comme étant de nature à inciter au passage à l'acte violent par le sentiment de rejet qu'ils inspirent. Si le droit pénal n'est pas l'unique moyen envisagé pour contrecarrer la rhétorique extrémiste, il est l'outil le plus contraignant pour les droits et libertés et retient pour cette raison notre attention. Dans la mesure où les terroristes tirent parti des moyens de communications modernes pour diffuser leurs idées et attirer de nouvelles recrues dans leurs rangs, ce sont aussi les mesures d'entrave à la circulation des idées terroristes en ligne qui focalisent l'attention des institutions européennes et des dirigeants nationaux (II). Ces différents d'instruments entretiennent des rapports étroits dans la mesure où le champ des moyens d'entrave est en grande partie déterminé par les comportements qui se trouvent réprimés au sein des législations pénales. Ils ont également pour point commun d'être source d'une certaine insécurité juridique.

## **I. La lutte contre la propagande terroriste par le rapprochement des législations pénales**

7. C'est par le biais du rapprochement des législations pénales qu'ont été adoptés deux instruments revêtant un intérêt pour réprimer des expressions identifiées comme étant à la base de la propagande véhiculée par les groupes terroristes. L'un tend à harmoniser la définition des infractions terroristes au sein des législations des États membres et prend une orientation de plus en plus préventive par l'incrimination de comportements précurseurs au terrorisme, y compris lorsqu'ils s'expriment par des mots (A). L'autre vise à sanctionner des comportements portant atteinte aux valeurs européennes, prenant notamment la forme de discours haineux. De telles formes d'expressions étant particulièrement ciblées dans le cadre de la lutte contre la propagande radicale terroriste (B). L'impératif d'empêcher le risque de passage à l'acte terroriste le plus en amont possible, ici au stade de l'expression d'idées, par le biais d'incriminations préventives aux contours flous, s'inscrit dans une tendance qui n'est ni propre à l'Union, ni uniquement observée en matière de terrorisme. Quoi qu'animée par un but légitime, cette tendance suscite des préoccupations au regard des bouleversements qui en découlent pour les principes fondamentaux applicables au domaine pénal. Le flou juridique qui résulte de l'orientation préventive des législations pénales nous donnera l'occasion de revenir sur plusieurs exigences fondamentales qui s'imposent aux législateurs nationaux et européens (C).

### **A. De la répression du soutien logistique au terrorisme à la répression des expressions favorables au terrorisme**

8. L'évolution des modes opératoires terroristes a corrélativement eu pour effet d'étendre le rapprochement de la définition du terrorisme à des comportements périphériques de plus en plus nombreux. Au départ centrée sur des formes de soutien

matériel/logistique<sup>944</sup>, la répression des activités liées au terrorisme s'est progressivement étendue à des formes de soutien expressif au sens de faciliter, véhiculer, voire d'exprimer publiquement des idées en faveur de l'idéologie promue par les groupes terroristes, que ceux-ci empruntent le canal de l'internet ou non **(1)**. Tout en apportant un éclairage sur ce qui se joue derrière l'incrimination de certains actes expressifs liés au terrorisme, l'analyse s'attachera à mieux saisir dans quelle mesure la marge de discrétion laissée aux États dans la mise en œuvre des législations européennes a pu être exploitée pour incriminer des comportements au-delà du prescrit européen **(2)**.

### ***1. L'harmonisation minimale des infractions liées aux activités terroristes pour répondre aux défis de la propagande terroriste***

9. A titre liminaire, nous reviendrons brièvement sur le concept d'harmonisation minimale des législations pénales **(a)** avant de recentrer notre analyse sur l'harmonisation de l'infraction de provocation publique au terrorisme **(b)**. Cette incrimination est emblématique de l'orientation préventive du droit pénal qui s'étend progressivement à des actes expressifs non sans lien avec la lutte contre la radicalisation.

#### **a. Quelques mots sur l'harmonisation minimale des législations pénales**

10. Dans un souci de faciliter la compréhension des passages qui suivent, il convient d'apporter quelques brèves explications sur la notion d'« harmonisation minimale des législations pénales » que nous mobiliserons comme synonyme de « rapprochement des législations pénales ». Il n'est pas question d'y consacrer des développements substantiels dans la mesure où ce mécanisme a déjà fait l'objet de travaux ayant autorité<sup>945</sup> mais simplement de rappeler le sens des termes qui composent cette expression, la fonction du rapprochement et ses limites. Ce préalable est d'autant plus utile que l'analyse prévoit d'étudier le rapprochement de la définition de certaines infractions terroristes à l'aune de leur application concrète dans les droits nationaux de plusieurs États.

11. Le traité d'Amsterdam présentait déjà le rapprochement des règles de droit pénal des États membres comme un moyen de prévenir et de lutter contre la criminalité (31, e) TUE), entre autres terroriste, mais aussi, et au-delà, comme un moyen de prévenir et de lutter contre le racisme et la xénophobie si l'on se réfère à l'article 29 paragraphe 2

---

<sup>944</sup> Voy. art. 3 de la Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, 22 juin 2002, L 164/3 qui englobe sous la catégorie des « infractions liées aux activités terroristes » des comportements tels que le vol aggravé ou l'établissement de faux documents administratifs en vue de contribuer à la réalisation d'un acte terroriste.

<sup>945</sup> A. WEYEMBERGH, *L'harmonisation des législations : condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004, 404 p.

TUE<sup>946</sup>. Cette idée est aujourd'hui reflétée à l'article 67, paragraphe 3 TFUE qui définit les grands objectifs de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice et les moyens au service de leur réalisation. En fait partie le rapprochement des législations pénales qui se trouve à présent consacré à l'article 83, paragraphe 1 TFUE. En vertu de cette disposition « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes ». Le terrorisme est expressément mentionné parmi les domaines de criminalité couverts au titre de cette disposition<sup>947</sup>.

12. L'action de rapprocher les législations pénales permettrait ainsi de faciliter la coopération judiciaire pénale et de lutter efficacement contre certaines formes de criminalité graves sur la base d'une définition harmonisée des infractions pénales. Pour reprendre les termes de Anne Weyembergh, « harmoniser des systèmes normatifs différents consiste à établir entre eux des analogies ou des similitudes en fonction d'un objectif concerté en éliminant celles de leurs divergences qui sont incompatibles. L'harmonisation implique donc soit un alignement sur une réglementation modèle, soit en tout cas la modification des dispositions existantes dans la mesure requise pour les rendre conformes au principe commun préalablement défini »<sup>948</sup>. Ainsi, il ne s'agit pas d'uniformiser les systèmes juridiques nationaux des États membres mais bien de les rapprocher ce qui permet, en principe, de maintenir une certaine souplesse dans la définition de comportements infractionnels que les États sont tenus de reprendre dans leur droit national.
13. Tel que le précise l'article 83, paragraphe 1, le rapprochement vise seulement à l'établissement de règles minimales dans les différents États membres. Suivant l'interprétation dominante de la notion de « règles minimales »<sup>949</sup>, cela signifie que, dans les domaines couverts à l'instar du terrorisme, certains actes de base doivent être constitutifs d'une infraction pénale dans tous les droits nationaux sans exclure la possibilité pour les États d'incriminer des actes au-delà. Dans ce schéma, les États disposent ainsi d'une certaine marge de manœuvre pour se mettre en conformité avec les obligations minimales imposées par le droit de l'Union. C'est en ce sens que certains

---

<sup>946</sup> La lutte contre le racisme et la xénophobie fait partie des domaines pour lesquels le traité n'a pas prévu expressément la possibilité de rapprocher les législations. Cette possibilité se déduit néanmoins de l'article 29 TUE, devenu l'article 67, paragraphe 3 TFUE - article de portée horizontale qui définit les objectifs de l'Union dans le cadre de sa politique relative à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

<sup>947</sup> Pour l'objet des développements qui suivent, ce sont les règles minimales portant sur la définition des infractions terroristes qui nous intéresseront plus particulièrement.

<sup>948</sup> A. WEYEMBERGH, *Op.cit.*, 2004, pp. 33-34.

<sup>949</sup> Voy. A. WEYEMBERGH et F. GALLI (eds.), *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 14.

auteurs ont pu parler d'« harmonisation de façade » ou « en trompe l'œil » car réduite au plus petit dénominateur commun<sup>950</sup>.

14. Les travaux de rapprochement des législations pénales dans le domaine du terrorisme ont été lancés en 2002 sous l'effet accélérateur des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Précisons que les États n'ont pas nécessairement la même conception du terrorisme et leurs droits nationaux n'appréhendent pas ce phénomène de la même manière. Par l'adoption de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>951</sup>, l'Union européenne a établi des infractions modèles structurées autour de trois grandes catégories, à savoir « les infractions terroristes », « les infractions relatives à un groupe terroriste » et « les infractions liées aux activités terroristes ». Fortement inspirée de la répression du crime organisé, la décision-cadre de 2002 témoigne de la volonté de s'attaquer à « toutes les formes de collaboration et de contribution aux activités de l'organisation terroriste, qu'elles soient matérielles ou intellectuelles »<sup>952</sup>. Les travaux de rapprochement ont par la suite été approfondis, en 2008, puis en 2017, au gré des évolutions de la menace et dans le souci constant de prévenir le risque de passage à l'acte terroriste le plus précocement possible. La fonction préventive que renferme la base juridique de l'article 83 TFUE n'a pas échappé à certain de ses commentateurs qui y voient incontestablement un moyen de prévenir la criminalité<sup>953</sup> (au-delà de la criminalité terroriste). Il est à noter que c'est la catégorie des infractions liées aux activités terroristes qui a subi les modifications les plus importantes par rapport aux deux autres catégories d'infractions précitées ayant fait l'objet d'un rapprochement. Le champ des infractions liées aux activités terroristes a été significativement élargi entre 2002 et 2017.

15. Conformément à la logique qui sous-tend le rapprochement, le législateur de l'Union n'impose pas aux États de reprendre tel quel le prescrit européen pour définir ces trois catégories d'infraction. A titre d'exemple, pour définir la notion d'« infractions terroristes », la décision-cadre de 2002, depuis remplacée par la directive (UE) 2017/541<sup>954</sup>, recourt à un élément intentionnel essentiel mais aussi à un élément matériel constitué par une liste d'infractions qu'elle énumère tout en renvoyant au droit interne des États membres en ce qui concerne leur définition. Pour chaque disposition

---

<sup>950</sup> D. FLORE, « Une justice pénale européenne après Amsterdam », *J.T.D.E.*, 1999, 122 et s. ; D. FLORE, « Droit pénal et Union européenne », in G. DE KERCHOVE et A. WEYEMBERGH (eds.), *Quelles réformes pour l'espace pénal européen ?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2003, p. 73.

<sup>951</sup> Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, 22 juin 2002, L 164/3.

<sup>952</sup> G. DE KERCHOVE, « Impact de l'incrimination de terrorisme sur la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme » in *EU counter-terrorism offences : What impact on national legislation and case-law ?*, A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, p. 215.

<sup>953</sup> Cela a fait surgir des interrogations quant à l'articulation de cette base juridique avec l'article 84 TFUE qui fonde la compétence générale de l'Union en matière de prévention de la criminalité. Voy. en ce sens E. HERLIN-KARNELL, « The EU as a Promoter of Preventive Criminal Justice and the Internal Security Context », *European Politics and Society*, 2016, p. 221.

<sup>954</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 88, 31 mars 2017.

le texte oblige les États membre à « prendre les mesures nécessaires pour que soit rendu punissable en tant qu’infraction pénale » une série de comportements défini par la suite. Ainsi, les États doivent *a minima* prendre des mesures pour se mettre en conformité avec les obligations imposées par la législation de l’Union mais restent libres d’incriminer des comportements au-delà<sup>955</sup>. Il est certain que l’impact des travaux de rapprochement n’est pas le même selon les systèmes juridiques nationaux, d’autant que certains États disposaient déjà d’une législation antiterroriste consistante<sup>956</sup>. Cela ne doit pas masquer l’influence réelle qu’est à même d’exercer le législateur de l’Union sur le droit national par le biais du rapprochement. Certains États comme la Belgique, initialement dépourvus de législation incriminant spécifiquement le terrorisme, en tant que tel, ont repris quasi mot pour mot le texte de la décision-cadre de 2002 dans leur droit interne. Nous le verrons, encore à l’heure actuelle et malgré un arsenal antiterroriste désormais bien complet, le législateur belge se montre particulièrement soucieux de mettre en conformité le droit belge avec les évolutions de la législation européenne et ceci, de manière particulièrement fidèle au texte européen.

16. Ces précisions ont leur importance pour l’objet des développements qui suivent dans la mesure où nous prêterons une attention particulière au libellé de certaines incriminations et au flou qui les entourent, et ce, à un double niveau ; européen et national. Cela nous imposera de faire des comparaisons entre la norme d’incrimination européenne et sa transposition dans les droits nationaux. Tel qu’annoncé dans les passages précédents, l’harmonisation de l’infraction de provocation publique au terrorisme sera au cœur des développements qui suivent dans la mesure où les comportements qu’elle a vocation à saisir entretiennent des liens étroits avec la prévention de la radicalisation. Il en va d’autant plus ainsi que, comme nous l’avons vu, prévention de la radicalisation va régulièrement de pair avec prévention de la propagation de l’idéologie terroriste dans les priorités établies à l’échelle de l’Union et des États membres<sup>957</sup>. Si le terme radicalisation n’est présent dans aucune norme pénale au sens strict, l’on verra que les préoccupations relatives à la lutte contre la radicalisation sont loin d’être absentes des débats préparatoires ayant concouru à étendre l’incrimination du terrorisme à de nouveaux actes expressifs.

## **b. Focalisation sur l’harmonisation de l’infraction de provocation publique au terrorisme**

17. En vertu de la décision-cadre 2008/919/JAI modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI<sup>958</sup>, les États sont tenus d’incriminer au sein de leur droit national

---

<sup>955</sup> Voy. en ce sens E. BARBE, « L’impact du travail de rapprochement des législations en matière d’infraction de terrorisme dans l’Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme » in *EU counter-terrorism offences : What impact on national legislation and case-law ?*, A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), Bruxelles, Ed. de l’Université Libre de Bruxelles, 2012, pp. 226-230.

<sup>956</sup> Voy. A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), *EU counter-terrorism offences : What impact on national legislation and case-law ?*, Bruxelles, Ed. de l’Université Libre de Bruxelles, 2012, 312 p.

<sup>957</sup> Voy. *Supra* Chapitre II.

<sup>958</sup> Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.U.E.* L 330, 9 décembre 2008.



plusieurs nouveaux comportements « liés à des activités terroristes », à savoir le recrutement pour le terrorisme, l'entraînement pour le terrorisme et la provocation publique à commettre une infraction terroriste sur laquelle nous nous focaliserons ici. Avant de nous intéresser au libellé de cette infraction et aux enjeux que celle-ci pose, il importe de revenir brièvement sur les motivations qui sous-tendent l'introduction de cette incrimination ainsi que sur les différentes sources ayant influencé son adoption.

18. Les modifications apportées à la première décision-cadre de 2002 procèdent du besoin d'adapter les moyens de la lutte contre le terrorisme face à une menace en pleine mutation et les références plus ou moins explicites au processus de radicalisation sont notables dans le cadre des travaux préparatoires. Il ressort de la proposition de décision-cadre modificative présentée par la Commission européenne en 2007<sup>959</sup> que les craintes portent plus spécifiquement sur l'utilisation d'internet à des fins de mise en ligne d'informations opérationnelles destinées à la formation des terroristes ou à la planification d'attentats mais aussi de diffusion de textes de propagande à des fins de mobilisation et de recrutement<sup>960</sup>. Il est souligné en ce sens qu' internet constitue « l'un des principaux moteurs des processus de radicalisation et de recrutement et sert également de source d'informations sur les moyens et méthodes terroristes, faisant ainsi office de 'camp d'entraînement virtuel' »<sup>961</sup>. Ce type d'usage serait de nature à consolider la formation et l'endoctrinement traditionnels et contribuerait au renforcement et à l'expansion de la plateforme des militants et des sympathisants terroristes<sup>962</sup>. Les préoccupations qui conduisent à adapter la répression du terrorisme en 2008, sont, d'une part, le développement du phénomène des loups solitaires (« *lone wolves* ») et, d'autre part, le déplacement de candidats au jihad vers les zones de combat<sup>963</sup> - deux préoccupations pas si éloignées de celles que l'on connaît aujourd'hui. Outre les mutations des modes opératoires terroristes qui pèsent fortement dans le choix d'étendre la définition des infractions liées à des activités terroristes à de nouveaux comportements, s'ajoutent des difficultés opérationnelles tenant au fait que les services répressifs éprouvent des difficultés « à endiguer la spirale de la radicalisation violente et des attentats terroristes dus à la diffusion de propagande et de savoir-faire terroristes, notamment par l'intermédiaire d'Internet »<sup>964</sup>. Ces difficultés découleraient à la fois des lacunes des législations nationales, du manque de capacité et de connaissances pour faire face à la diversité des langues dans lesquelles la propagande et le savoir-faire terroristes sont diffusés, ainsi que de la nature d'internet, qui, du fait de sa nature transfrontière et de sa garantie d'anonymat complexifie l'action des services

---

<sup>959</sup> Commission des communautés européennes, Proposition de décision-cadre modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme présentée par la Commission, 6 novembre 2007, COM(2007) 650 final.

<sup>960</sup> *Ibid.*

<sup>961</sup> *Ibid.*

<sup>962</sup> *Ibid.*

<sup>963</sup> G. DE KERCHOVE, 2012, *Op.cit.*, p. 215.

<sup>964</sup> Voy Document de travail des services de la Commission accompagnant la Proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme – Résumé de l'analyse d'impact, 6 novembre 2007.

répressifs<sup>965</sup>. C'est dans ce contexte qu'a émergé en 2008 l'ambition de réduire la diffusion de discours susceptibles d'inciter au terrorisme au moyen du rapprochement des législations pénales<sup>966</sup>.

19. La question de la valeur ajoutée de l'infraction autonome de provocation publique au terrorisme pouvait se poser dans la mesure où *l'incitation à commettre des infractions terroristes* comptait déjà parmi les comportements incriminés par la première décision-cadre de 2002<sup>967</sup>. La justification tient principalement au fait que les dispositions de la décision-cadre de 2002 ne permettait pas de réprimer un certain nombre de comportements n'incitant qu'indirectement au terrorisme, telle que la diffusion de messages de provocation publique n'incitant pas réellement une personne en particulier à commettre une infraction terroriste, voire des « messages encourageant des personnes à devenir des terroristes sans aucune référence à une infraction terroriste spécifique »<sup>968</sup>. C'est donc pour pallier ces lacunes que le législateur de l'Union a étendu la définition des activités liées au terrorisme à la *provocation publique au terrorisme*, laquelle est réprimée y compris lorsqu'elle n'est qu'*indirecte*.

20. Des lacunes au sein des droits nationaux avaient par ailleurs été identifiées par le Conseil de l'Europe et les Nations Unies<sup>969</sup> - deux organisations supranationales dont les travaux ont servi de source d'inspiration pour modifier la décision-cadre de 2002. La convention du Conseil de l'Europe de 2005 pour la prévention du terrorisme<sup>970</sup> contient plusieurs dispositions qui font obligation aux parties contractantes d'ériger en infractions pénales différents comportements, dont la « provocation publique à commettre une infraction terroriste ». Les travaux préparatoires menés au sein du Comité d'experts sur le terrorisme « CODEXTER »<sup>971</sup>, notamment au sein du groupe de travail « CODEXTER-Apologie »<sup>972</sup> institué en son sein – sont assez révélateurs des motivations à l'origine de cette nouvelle disposition et des enjeux que pose son adoption. Il ressort des discussions préparatoires menées au sein dudit Comité que

---

<sup>965</sup> *Ibid.*

<sup>966</sup> Voy. Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*, préambule considérant 7.

<sup>967</sup> Voy. article 4, paragraphe 1 de la Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*

<sup>968</sup> Voy. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, COM(2014) final, 5 septembre 2014, p.4, « Composantes et objectifs principaux de la décision-cadre ».

<sup>969</sup> Voy. Rapport explicatif du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, Varsovie, 16 mai 2005, S.T.C.E., n°196.

<sup>970</sup> Convention du Conseil de l'Europe de 2005 pour la prévention du terrorisme, conclue à Varsovie le 16 mai 2005, S.T.C.E., n°196.

<sup>971</sup> Le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) est un comité intergouvernemental qui fait office de principal coordinateur de l'action du Conseil de l'Europe contre le terrorisme. Il avait notamment pour mandat de travailler sur l'élaboration d'instruments juridiques permettant de combler les lacunes existantes dans le droit international.

<sup>972</sup> Établi en 2003, celui-ci avait pour mission d'« analyser les conclusions d'un rapport d'expert indépendant sur l'« apologie du terrorisme » et l'« incitement to terrorism » dans la législation nationale des États membres et des États observateurs du Conseil de l'Europe »

celui-ci a concentré ses travaux sur « le recrutement de terroristes et la création de nouveaux groupes terroristes ; « l'instigation de tensions ethniques et religieuses qui peuvent servir de base au terrorisme ; la diffusion de 'discours de haine' et la promotion d'idéologies favorables au terrorisme »<sup>973</sup>, tout en accordant une attention particulière au risque d'interférence avec le droit fondamental à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Les débats ont notamment porté sur la question de savoir « où se trouve la limite entre l'incitation directe à la commission d'infractions terroristes et l'expression légitime d'une critique »<sup>974</sup> sur laquelle se greffe la question de la compatibilité de l'incrimination de l'incitation indirecte au terrorisme avec les standards établis par la CEDH tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme.

21. Outre les travaux menés au sein du Conseil de l'Europe, mérite d'être mentionnée la résolution 1624 du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée en 2005<sup>975</sup>, par laquelle les États furent appelés à explorer les voies et les moyens permettant de faire obstacle à l'incitation à des actes terroristes ainsi qu'aux manifestations terroristes sur internet. Ladite résolution condamne « avec la plus grande fermeté l'incitation à commettre des actes terroristes ou d'en faire l'apologie »<sup>976</sup> - comportements considérés comme étant « susceptible d'inciter à commettre de nouveaux actes de terrorisme »<sup>977</sup>. Dans le cadre de cette résolution, les États sont non seulement invités à « interdire par la loi l'incitation à commettre un ou des actes terroristes » mais également à « prévenir une telle incitation »<sup>978</sup>.
22. Le point commun de ces différentes sources supranationales réside dans leur ambition commune de lutter efficacement contre les expressions incitatives au terrorisme, ici par le droit pénal. C'est sous l'influence des textes précités, couplée à un contexte de menace changeante, que le législateur de l'Union européenne a décidé d'étendre la définition du terrorisme à la provocation publique au terrorisme.

Calqué sur l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, l'article 3, paragraphe 1, point a) de la décision-cadre de 2002 telle que modifiée en 2008 définit la provocation publique comme « [...] *la diffusion ou toute autre forme de mise à la disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infraction énumérées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) à h), lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission*

---

<sup>973</sup> *Ibid.*, para. 86-105. Il ressort également que cette disposition est fondée sur le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par les biais de systèmes informatiques (STE n°189, article 3).

<sup>974</sup> *Ibid.*, para. 89-92.

<sup>975</sup> Voy. Résolution 1624 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/1624 (2005), 14 septembre 2005.

<sup>976</sup> *Ibid.*, préambule de la résolution.

<sup>977</sup> *Ibid.*, préambule de la résolution.

<sup>978</sup> *Ibid.*, point 1., a) et b).

*d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises [...] »<sup>979</sup>.*

23. Comme pour tenir compte de l'évolution des modes opératoires terroristes et assurer que la répression de la provocation publique au terrorisme puisse être efficace quel qu'en soit le support, le législateur européen précise en 2017 que peu importe que le message litigieux soit diffusé en ligne ou hors ligne.

*« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'elle est commise de manière intentionnelle, la diffusion ou tout autre forme de mise à la disposition du public par un quelconque moyen, que ce soit en ligne ou hors ligne, d'un message avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions énumérées à l'article 3, paragraphe 1, point a) à i), lorsqu'un tel comportement incite directement ou indirectement, par exemple en glorifiant les actes terroristes, à commettre des infractions terroristes, créant ainsi le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises »<sup>980</sup>.*

24. Le libellé de cette infraction invite à plusieurs remarques. Dans la continuité des travaux de rapprochement initiés en 2002, celle-ci témoigne de la volonté d'étendre la définition du terrorisme à des comportements préparatoires entretenant un lien encore plus distant avec le passage à l'acte lui-même. Il suffit ici que l'acte matériel, en l'occurrence des actes de la parole ou de l'écrit, crée un simple risque qu'une infraction terroriste puisse être commise, pourvu que son auteur ait eu l'intention d'inciter au terrorisme, même de manière indirecte. Pour Stefan Braum, ce type d'incrimination ne s'inscrit plus uniquement dans une fonction préventive traditionnellement rattachée au droit pénal mais traduit l'émergence d'une approche basée sur le risque ('*risk approach*')<sup>981</sup>.

25. Ce type d'infractions entre dans la catégorie des « infractions-obstacles » (*inchoate offences*)<sup>982</sup>, c'est-à-dire des infractions ayant une visée préventive, permettant d'incriminer à titre principal et autonome de simples actes préparatoires à la commission de l'infraction indépendamment des conséquences qu'ils pourraient produire. Comme le soulignent les professeurs Merle et Vitu, on appelle ces infractions des délits obstacles pour bien marquer que la répression intervient ici à titre préventif<sup>983</sup>. Cette technique d'incrimination soulève d'importantes questions du point de vue de la protection des droits et libertés fondamentaux ainsi que du principe de légalité

---

<sup>979</sup> Voy. art. 3, 1., a), de la Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*

<sup>980</sup> Voy. art. 5 de la Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*

<sup>981</sup> S. BRAUM, « Are we heading towards a European form of 'enemy criminal law' ? On the compatibility of Jakobs's conception of 'an enemy criminal law' and European criminal law » in *EU counter-terrorism offences : What impact on national legislation and case-law ?*, A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, p. 240.

<sup>982</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 75 et s.

<sup>983</sup> R. MERLE et A. VITU *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle*. Droit pénal général, Ed. Cujas, 5<sup>ème</sup> éd., 1984, p. 558.

criminelle qui impose que les infractions soient définies de manière claire et précise. Les préoccupations relatives au caractère vague des éléments constitutifs de cette nouvelle infraction rappellent celles déjà exprimées en ce sens lors des débats ayant concouru à l'adoption de la première décision-cadre de 2002<sup>984</sup>.

26. Dans le cadre des discussions ayant précédé l'adoption du texte modifié de 2008, le Parlement européen estimait nécessaire d'encadrer davantage la définition de « provocation publique à commettre une infraction terroriste »<sup>985</sup>. Il jugeait souhaitable de remplacer le terme « provocation » par celui d'« incitation », plus couramment utilisé dans le langage pénal et aux contours moins flous. Était en outre soulignée l'importance que soit délimité de manière plus stricte l'éventail des comportements pouvant être incriminés sous cette qualification<sup>986</sup>. Le comportement concerné doit créer « un danger réel » - et non pas seulement hypothétique – qu'une infraction terroriste soit commise. Autrement dit, il doit exister un lien suffisamment étroit entre l'incitation et l'éventualité qu'un acte terroriste soit préparé<sup>987</sup>.
27. A ce stade de l'analyse, nous cherchons moins à rentrer dans le détail des risques d'atteintes aux droits et libertés fondamentaux que pose le libellé de cette incrimination<sup>988</sup>, mais davantage à souligner la difficulté à saisir la portée de l'infraction de provocation publique au terrorisme. Etant précisé que cette notion a vocation à produire des effets au-delà du champ pénal. Ainsi que nous le verrons, plusieurs mesures restrictives des droits et libertés visant à réduire l'accès aux contenus à caractère terroriste prennent appui sur cette définition<sup>989</sup>.
28. Le préambule de la directive de 2017 relative à la lutte contre le terrorisme apporte des précisions quant aux actes susceptibles d'être appréhendés sous l'incrimination de provocation publique. Tels que précisés au sein du considérant 10 du préambule, ceux-ci comprennent notamment « la glorification et l'apologie du terrorisme ou la diffusion de messages ou d'images en ligne et hors ligne, y compris ceux liés aux victimes du terrorisme, dans le but d'obtenir un soutien à la cause terroriste (...) »<sup>990</sup>. Si ce passage ne contient aucune référence à la radicalisation, le lien entre les comportements

---

<sup>984</sup> Pour des développements approfondis sur les enjeux soulevés par l'adoption de la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, y compris les débats portant sur la définition juridique du terrorisme adoptée dans le cadre de cet instrument, voy. A. WEYEMBERGH, « L'impact du 11 septembre sur l'équilibre sécurité/liberté dans l'espace pénal européen », in *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, E. BRIBOSIA, A. WEYEMBERGH (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 153-173.

<sup>985</sup> Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, Rapport sur la proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, A6-0323/2008, 23 juillet 2008.

<sup>986</sup> *Ibid.*, p.7.

<sup>987</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>988</sup> Voy. *Infra* Chapitre IV.

<sup>989</sup> Voy. *Infra* para. 119 et s.

<sup>990</sup> Voy. Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*, préambule para. 10.

répréhensibles précités et les objectifs poursuivis dans le cadre de la lutte contre la radicalisation ne peuvent qu'interpeller<sup>991</sup>.

29. En établissant cette corrélation, nous n'affirmons pas que l'incrimination de provocation publique au terrorisme aurait pour but d'appréhender la radicalisation en tant que telle. Il est communément admis que la radicalisation, au sens d'avoir des idées radicales, n'est pas en soi une infraction, d'autant que l'expression d'opinions radicales est explicitement exclue du champ des infractions liées au terrorisme par le droit de l'Union<sup>992</sup>. Ainsi, Vincent Bouhier, lorsqu'il étudie la question des conséquences juridiques de la radicalisation au sein des textes contraignants adoptés à l'échelle de l'UE, en particulier la directive 2017/541/UE relative à la lutte contre le terrorisme, explique qu'« en réalité la radicalisation est systématiquement supplantée par des infractions pénales qui sont, certes, liées à une radicalisation préalable, mais qui reposent sur un comportement détachable pouvant également être accompli par une personne non radicalisée »<sup>993</sup>. La place qu'occupe la radicalisation dans l'exposé des motifs de cet instrument ainsi que dans les débats préparatoires à l'origine des modifications successives apportées à la décision-cadre de 2002 nous invite plutôt à penser que la radicalisation sert de justification à l'élargissement de l'incrimination du terrorisme.
30. Tel que rappelé précédemment, rapprocher davantage la définition des infractions terroristes suppose des adaptations des droits internes. A la différence de la coordination et de la coopération, dans lesquelles les droits nationaux demeurent en principe ce qu'ils sont, le rapprochement ou l'harmonisation implique des adaptations des droits nationaux en fonction d'objectifs ou de résultats définis et imposés<sup>994</sup>. En effet le principe de la directive, instrument de référence pour procéder au rapprochement des législations pénales, est qu'elle lie les États membres destinataires quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens<sup>995</sup>. Par conséquent, la définition des comportements incriminés par le législateur européen est susceptible de varier une fois transposés dans le droit interne

---

<sup>991</sup> Voy. Proposition de décision-cadre modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, COM(2007) 650 final, *Op.cit.*, p.4. Parmi les instruments auxquels la proposition de décision-cadre entend se conformer, figurent notamment la stratégie et le plan d'action de l'UE relatif à la radicalisation et au recrutement des terroristes.

<sup>992</sup> Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*, préambule para. 14. Voy. Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*, préambule para. 40. Voy. *Supra* Chapitre I de la thèse.

<sup>993</sup> *Op.cit.*, V. BOUHIER, 2018, p. 163.

<sup>994</sup> Voy. A. WEYEMBERGH, « Le rapprochement des incriminations et des sanctions pénales », *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 77, 2006, pp. 185 à 192 ; A. WEYEMBERGH, *L'harmonisation des législations : condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions*, *Op.cit.*, p.33. Pour une clarification de la notion de rapprochement dans ses rapports avec la coordination, l'harmonisation et l'unification des droits voy. R. VANDER ELST, « Les notions de coordination, d'harmonisation, de rapprochement et d'unification du droit dans le cadre juridique de la Communauté économique européenne », *Les instruments de rapprochement des législations dans la communauté économique européenne*, M. WAELBROECK (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1976, pp. 1-14.

<sup>995</sup> Voy. Art. 288§3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

des États – résultat de la médiation du législateur national. D'autre part, le traité ne prévoit que la possibilité d'établir des règles minimales relatives à la définition des infractions terroristes en vertu de l'article 83, paragraphe 1 TFUE<sup>996</sup>. Comme dit précédemment, le fait que l'Union soit uniquement compétente pour fixer des *minima* visant à rapprocher les éléments constitutifs des infractions permet ainsi de préserver la liberté des États membres d'aller au-delà de ce que les textes prévoient, c'est-à-dire de définir plus largement les infractions<sup>997</sup>. Il est dès lors pertinent d'examiner l'infraction de provocation publique au terrorisme à l'aune de sa transposition dans les ordres juridiques nationaux. L'enjeu premier sera de déterminer dans quelle mesure la définition des comportements incriminés au niveau national diffère éventuellement du prescrit européen mais aussi d'identifier d'éventuelles disparités entre les législations nationales concernant l'étendue des actes susceptibles d'être appréhendés sous cette infraction. Une étude comparative d'envergure n'étant pas envisageable, nous nous concentrerons sur les régimes des deux États membres que nous avons sélectionnés dans le cadre de cette thèse de doctorat, à savoir la France et la Belgique au regard de l'influence différente qu'exerce le droit de l'Union européenne sur les législations antiterroristes de ces deux ordres juridiques. Il s'agira d'apporter un éclairage sur la marge de discrétion qui a pu être exploitée par les législateurs nationaux pour incriminer des comportements au-delà du prescrit européen.

## 2. Une marge de discrétion effectivement exploitée par les États

31. **En droit belge.** La loi du 18 février 2013<sup>998</sup> a introduit au sein du Code pénal belge les infractions d'incitation (directe et indirecte), de recrutement et d'entraînement (actif et passif) à des fins terroristes conformément aux obligations de la décision-cadre de l'UE de 2008 et à celles découlant de la Convention pour la prévention du terrorisme du Conseil de l'Europe. La provocation publique au terrorisme, aussi désignée sous le terme « incitation au terrorisme », y est incriminée à l'article 140*bis* du Code pénal belge sous une formulation similaire à celle des deux instruments supranationaux susmentionnés.

Art. 140*bis* : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui diffuse ou met à la disposition du public de toute autre manière un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions visées [aux articles 137 ou 140*sexies*], à l'exception de celle visée à l'article 137, §3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros ».

---

<sup>996</sup> Voy. Art. 83§1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>997</sup> A. WEYEMBERGH, *Op.cit.*, p. 55.

<sup>998</sup> Loi du 18 février modifiant le livre II, titre *Iter* du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013, art. 140 *bis*.

32. Il ressort de l'exposé des motifs que cette législation a pour origine la volonté du législateur de mettre en conformité le droit pénal belge avec le cadre défini au niveau européen pour la prévention du terrorisme<sup>999</sup>. Des motivations similaires à celles avancées par le législateur européen, tenant à la nécessité d'adapter la législation antiterroriste aux évolutions des modes opératoires terroristes sont ainsi reprises<sup>1000</sup>. Si le texte a été transposé quasi à l'identique de celui prévu par la décision-cadre précitée, la Commission de la Justice du Sénat avait formulé certaines critiques à l'égard du texte proposé dans un avis du 16 janvier 2008<sup>1001</sup>. Se posait notamment la question de la proportionnalité des mesures proposées afin d'assurer que celles-ci n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, et ne portent pas atteinte aux droits et libertés fondamentaux tels que la liberté d'opinion, d'expression, d'association et la liberté de la presse.
33. Des préoccupations similaires ont été soulevées devant la Cour constitutionnelle belge en 2013 par plusieurs organisations de protection des droits de l'homme<sup>1002</sup>. Celles-ci tendaient à faire constater l'imprécision des termes de la disposition attaquée, considérée comme ne satisfaisant pas au principe de légalité en matière pénale et de nature à porter une atteinte excessive à la liberté d'expression. Il était en outre soutenu que les comportements visés étaient déjà partiellement couverts par d'autres dispositions du Code pénal<sup>1003</sup>. La Cour n'a cependant pas conclu à l'incompatibilité des dispositions litigieuses avec les principes et droits fondamentaux susmentionnés. À l'issue de leur raisonnement, les juges suprêmes relèvent que les termes contestés de l'article 140*bis* du Code pénal sont identiques à ceux employés par la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre le terrorisme et qu'il ne ressort pas que le législateur aurait entendu se départir de la conception ayant guidé l'adoption des dispositions précitées du droit de l'Union<sup>1004</sup>. La haute juridiction considère que même si la disposition de l'article 140*bis* du Code pénal laisse au juge national un large pouvoir d'appréciation, celle-ci ne lui confère pas un pouvoir d'incrimination qui empièterait sur les compétences du législateur<sup>1005</sup> ni ne lui permet de prononcer une condamnation qui emporterait une atteinte injustifiée à la liberté d'expression<sup>1006</sup>.
34. Il convient de relever que le législateur belge a par la suite tenté d'étendre la portée de l'infraction de provocation publique en supprimant l'un de ses éléments constitutifs. La loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le

---

<sup>999</sup> Projet de loi modifiant le livre II, titre 1<sup>er</sup> *ter* du Code pénal, *Doc., Sén.*, 2012-2013, n° 5-1905/3.

<sup>1000</sup> *Ibid.*

<sup>1001</sup> Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Van Parys, Proposition de décision-cadre modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme – Examen de subsidiarité, *Doc. Sén.*, 2007-2008, n°4-508/1, « Discussion », p.3.

<sup>1002</sup> C.C., 28 janvier 2015, n°9/2015. Voy. également Prise de position de la Ligue des droits humains, « Quand la lutte contre le terrorisme se transforme en censure », juin 2013.

<sup>1003</sup> *Ibid.*, A.4.1.

<sup>1004</sup> *Ibid.*, B.16.

<sup>1005</sup> *Ibid.*, B.19.

<sup>1006</sup> *Ibid.* B.25.5.



terrorisme<sup>1007</sup> tendait à supprimer l'exigence que soit démontré qu'« un tel comportement [le fait de provoquer publiquement au terrorisme], qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises ». Autrement dit, cette modification revenait à supprimer l'exigence que l'incitation crée le risque que des attaques terroristes soient perpétrées. Il ressort des travaux préparatoires que la modification proposée avait pour but de faciliter l'administration de la preuve en raison du fait que cet élément s'avère particulièrement difficile à prouver en pratique<sup>1008</sup>. Dans son exposé introductif, le Ministre de la justice indique que ce qui importe, c'est que l'intéressé avait réellement l'intention d'inciter au terrorisme, ce qui peut être démontré par exemple par les mots utilisés par l'auteur de l'infraction<sup>1009</sup>. Ces justifications interviennent après qu'ait été rappelé le rôle majeur que joue l'incitation au terrorisme dans la propagation de la radicalisation et du terrorisme, en particulier avec la caisse de résonance énorme qu'offre internet et les médias sociaux<sup>1010</sup>.

35. En n'exigeant plus que le message diffusé avec l'intention d'inciter à commettre une infraction terroriste crée un risque réel qu'une telle infraction puisse être commise, le projet de loi modificatif s'éloigne ainsi de la portée initiale du texte prévu par la décision-cadre en prévoyant une incrimination plus large que celle imposée en droit de l'Union.

36. La Cour constitutionnelle belge a ainsi conclu à l'invalidité de la nouvelle version de l'article 140*bis* du Code pénal<sup>1011</sup>. La Cour a estimé que la nécessité de simplifier l'administration de la preuve ne justifie pas qu'une personne puisse être condamnée pour incitation au terrorisme, s'il n'existe pas d'indices sérieux qu'il existe un risque réel qu'une infraction terroriste puisse être commise<sup>1012</sup>. Il ressort que la disposition attaquée n'est pas nécessaire dans une société démocratique et limite la liberté d'expression de manière disproportionnée<sup>1013</sup>. La version actuellement en vigueur est donc celle initialement adoptée par le législateur belge laquelle reste fidèle au prescrit européen. En effet, cette annulation va dans le même sens que la décision-cadre de 2008<sup>1014</sup> (en vigueur à l'époque) ainsi que la directive 2017/541 qui la remplace<sup>1015</sup>,

---

<sup>1007</sup> Loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), *M.B.*, 11 août 2016.

<sup>1008</sup> Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), *Doc.*, Ch., 18 juillet 2016, DOC54 1951/003, pp. 4-5. Voy. également O. BONFOND, « Incitation au terrorisme : qui trop embrasse, mal étreint », *J.L.M.B.* 18/418, pp. 1237-1242.

<sup>1009</sup> Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), *Op. cit.*, p.5.

<sup>1010</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1011</sup> C.C., 15 mars 2018, n°31/2018.

<sup>1012</sup> *Ibid.* B.7.6.

<sup>1013</sup> *Ibid.*

<sup>1014</sup> Voy. art. 3, 1., a) de la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, *Op. cit.*

<sup>1015</sup> Voy. considérant 10 et art. 5 de la Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op. cit.*

exigeant que l'incitation crée le risque qu'une ou plusieurs infractions terroristes puisse être commises pour être punissable.

37. Outre les propos susceptibles d'inciter au terrorisme, le législateur belge n'est pas insensible aux discours qui le justifient ou glorifient. Deux propositions de loi ont été déposées en 2015 devant la chambre des représentants aux fins d'incriminer des actes apologétiques se matérialisant par le fait de justifier, d'approuver ou de minimiser grossièrement certaines infractions terroristes<sup>1016</sup>. Si ces deux propositions ont été abandonnées entretemps, la volonté d'incriminer l'apologie du terrorisme n'est pas pour autant éteinte. Une nouvelle proposition de loi « modifiant le code pénal, tendant à réprimer l'apologie du terrorisme en public et sur internet » vient ainsi d'être déposée le 11 mars 2021<sup>1017</sup>. Il est intéressant de constater que la menace suscitée par le processus de radicalisation compte parmi les préoccupations sous-jacentes à cette proposition sur fond de constat d'une augmentation significative des discours haineux et des messages de sympathie au terrorisme amplifiée par l'internet<sup>1018</sup>. S'il n'existe pas encore d'incrimination autonome de l'apologie du terrorisme en droit pénal belge, il n'est pas exclu qu'un tel comportement puisse tomber sous le coup de l'infraction de « provocation publique au terrorisme » prévue à l'article 140*bis* du Code pénal belge.
38. De même qu'il n'est pas à exclure que des comportements incitant indirectement au terrorisme puissent être également appréhendés au titre de l'incrimination de participation aux activités d'un groupe terroriste prévue à l'article 140 du Code pénal belge (de portée plus large). C'est en ce sens qu'il convient de lire la mention « sans préjudice de l'article 140 » au sein du libellé de la disposition de l'article 140*bis*. Par cette précision, le législateur entend souligner que l'incrimination autonome d'incitation ne fait pas obstacle à ce que l'auteur du message litigieux soit également poursuivi par application de l'article 140 du Code pénal pour participation aux activités d'un groupe terroriste<sup>1019</sup>. La pratique jurisprudentielle montre que des propos/écrits incitatifs au terrorisme peuvent bel et bien être réprimés comme actes de participation aux activités d'un groupe terroriste en vertu de l'article 140. En ce sens, la Cour d'appel de Liège a considéré que « la propagation d'idées ou d'images visant à convaincre des personnes de rejoindre un groupe terroriste constitue en soi un acte de participation qui contribue aux activités du groupe terroriste, même si une telle participation reste éloignée des actes terroristes proprement dits, dès lors qu'ils contribuent à leurs commission. Ils sont en effet de nature à convaincre de nouvelles recrues de rejoindre le groupe ou à renforcer leur détermination, ce dont le groupe a besoin pour accomplir

---

<sup>1016</sup> Proposition de loi du 18 novembre 2015 visant à réprimer l'apologie du terrorisme en public et sur internet, Doc. Parl., Ch. repr., sess. Ord. 2015-2016, n°54-1467/001 et Proposition de loi du 26 novembre 2015 punissant le fait de minimiser grossièrement, de chercher à justifier, d'approuver, ou de faire l'apologie d'une infraction terroriste ou de s'en réjouir, Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n°54-1483/001.

<sup>1017</sup> Proposition de loi du 11 mars 2021 modifiant le Code pénal, tendant à réprimer l'apologie du terrorisme en public et sur Internet, Doc. Parl., Ch. Repr., sess. Ord. 2020-2021, n°55-1847/001.

<sup>1018</sup> *Ibid.*

<sup>1019</sup> Pour des développements approfondis voy. E. DELHAISE, *Infractions terroristes*, Répertoire pratique du droit belge, Larcier, 2019, p. 52.

ses buts de terreur »<sup>1020</sup>. Dans l'arrêt précité, la Cour n'écarte pas complètement l'article 140bis de son raisonnement. En l'espèce, le critère de publicité des propos et écrits litigieux faisait défaut, ce qui la conduit à considérer les choses sous l'angle de l'article 140 du Code pénal. Ainsi, tout en reconnaissant que les expressions litigieuses constituent un message de haine incitant au terrorisme, elle considère que « ce comportement ne tombe pas sous le coup de l'article 140bis du Code pénal à défaut d'avoir été rendu public »<sup>1021</sup>. En tout état de cause, la quasi absence de jurisprudence relative à l'article 140bis semble témoigner d'une sous-utilisation de cette disposition dans la pratique.

39. **En droit français.** A la différence du droit belge qui, jusqu'en 2003, ne comportait pas d'incrimination spécifique du terrorisme<sup>1022</sup>, le droit français s'est doté depuis 1986 d'une législation antiterroriste dérogatoire au droit commun, laquelle s'est développée au fur et à mesure que la menace a évolué. Cette antériorité a pour conséquence que le droit français permettait déjà, dans une large mesure, d'appréhender des comportements correspondants aux incriminations couvertes par la décision-cadre 2008/919/JAI, soit par le biais d'incriminations spécifiques, soit par le biais d'incriminations de portée plus générale<sup>1023</sup>.

40. La provocation publique à commettre des faits de terrorisme est ainsi incriminée par les articles 23 et 24 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, selon qu'elle est suivie ou non d'effet. Ceci constituait, jusqu'il y a peu, une spécificité du droit français par rapport à la plupart des législations nationales qui incriminent ce type de comportement au sein de leur législation antiterroriste. Depuis la loi du 13 novembre 2014<sup>1024</sup>, cette incrimination a été transférée au sein du code pénal dans la partie relative aux infractions de terrorisme, tout comme l'a été le délit d'apologie du terrorisme qui relevait initialement de la législation relative au droit de la presse et qui figure désormais à l'article 421-2-5 du Code pénal.

Art. 421-2-5 : « *Le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000€ d'amende* ».

41. Il importe de mentionner que le transfert de ces deux délits du droit de la presse vers le code pénal pour en faire des délits terroristes est intervenu dans un contexte marqué par le phénomène de départ de centaines de jeunes français vers la zone de conflit irako-

---

<sup>1020</sup> Liège (6<sup>e</sup> ch.), 18 octobre 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1878.

<sup>1021</sup> *Ibid.*

<sup>1022</sup> Pour des développements approfondis sur l'évolution de la législation anti-terroriste belge voy. A. WEYEMBERGH, C. COCQ, in "Belgium", *Comparative Counter-Terrorism Law*, K. ROACH, Cambridge University Press, 2015, pp. 234-268.

<sup>1023</sup> Voy. Etude d'impact du projet de loi renforçant la prévention et la répression du terrorisme, accessible depuis le lien suivant (consulté le 4 janvier 2019) : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl4497-ei.pdf>

<sup>1024</sup> Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *J.O.R.F.* n°0263 du 14 novembre 2014.

syrienne<sup>1025</sup> attribué en grande partie à l'émergence d'un « processus d'auto-radicalisation »<sup>1026</sup> nourri par la fréquentation de sites internet. Cette délocalisation traduit la préoccupation du législateur français de répondre aux dangers véhiculés par la propagande terroriste, en particulier sur internet<sup>1027</sup> et s'inscrit dans la droite ligne de l'un des axes clés du premier plan d'action de lutte contre la radicalisation violente de 2014. Au sein de l'exposé des motifs du projet de loi, il est souligné que « la France ne peut tolérer que sur son propre sol, on puisse diffuser en toute impunité des messages appelant au terrorisme ou le glorifiant. Ces messages participent du conditionnement idéologique et sont de nature à conduire à la commission d'actes de terrorisme »<sup>1028</sup>. Pour le législateur, il ne s'agit pas en l'espèce de réprimer des abus de la liberté d'expression mais de sanctionner des faits qui sont directement à l'origine des actes terroristes<sup>1029</sup>.

42. Au plan répressif, l'insertion de ces deux délits dans le Code pénal a été dictée par des considérations processuelles en vue d'assurer que ces infractions relèvent désormais du régime procédural applicable aux infractions terroristes. Cela permet que leur soient appliquées certaines règles dérogatoires exclues en matière de presse comme la possibilité de saisies, ou encore, le recours à la procédure de comparution immédiate<sup>1030</sup>.
43. Si le libellé de l'article 421-2-5 du Code pénal satisfait aux obligations imposées aux États d'incriminer au sein de leur droit interne la provocation publique au terrorisme, la définition des éléments constitutifs de ces deux infractions est formulée en des termes quelque peu différents de celle retenue au niveau européen et mérite pour cette raison que l'on s'y arrête. Nous épingleons quelques-unes des différences les plus significatives.
44. S'agissant de l'incrimination de la provocation directe au terrorisme tout d'abord, il convient de noter que la condition de publicité n'est plus exigée par la loi française de 2014 contrairement aux critères définitionnels établis au niveau européen lesquels

---

<sup>1025</sup> La loi du 13 novembre 2014 est conçue comme le prolongement législatif du premier plan d'action français de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes

<sup>1026</sup> S. PIETRASANTA, Rapport n°2173 de l'Assemblée nationale fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2110), renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 22 juillet 2014, p. 41.

<sup>1027</sup> L'importance du rôle joué par Internet dans la diffusion de la propagande djihadiste, de l'endoctrinement et du recrutement de futurs terroristes est constamment soulignée au sein des travaux préparatoires ayant concouru à l'adoption de la loi du 13 novembre 2014. Voy. J.-J. HYEST, A. RICHARD, Rapport n°9 du Sénat français au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 9 octobre 2014, p.16 ; S. PIETRASANTA, Rapport n°2173, *Op. cit.*, p. 19 ; p. 42.

<sup>1028</sup> Exposé des motifs de la Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

<sup>1029</sup> *Ibid.*

<sup>1030</sup> Pour un point de vue critique sur le transfert de ces deux délits au sein du Code pénal voy. V. BRENGARTH, « L'apologie et la provocation au terrorisme dans le Code pénal. Étude critique et premier bilan », *La semaine Juridique Edition Générale* n°39, doct. 1003, 21 septembre 2015.

exigent que cette provocation s'exprime publiquement. Les débats devant la commission des lois révèlent que cette condition a été supprimée au motif que la propagande en faveur du terrorisme se développe aussi dans des lieux et des réseaux qui n'entrent pas dans la définition de moyen de communication publique<sup>1031</sup>. En revanche, le législateur français semble adopter une approche plus restrictive concernant l'élément matériel de l'infraction en ce qu'il requiert que la provocation consiste en une incitation directe, non seulement par son esprit mais également par ses termes, à commettre des faits matériellement déterminés<sup>1032</sup>, eux-mêmes constitutifs d'un crime ou d'un délit. Cette précision exclut ainsi que l'infraction de provocation puisse porter sur des formes d'incitation indirecte, pourtant incluses au titre des comportements répréhensibles sous la qualification de provocation publique prévue par la législation européenne. Il n'est toutefois pas à exclure que l'incitation indirecte puisse être couverte au titre d'autres incriminations, telle que l'apologie examinée ci-après. L'élément intentionnel, exigeant que soit prouvée la volonté de l'auteur, quel qu'ait été son but final, de créer, par un acte constituant la provocation directe au crime, l'état d'esprit propre à susciter ce crime, semble en revanche conforme au dol spécial requis par le droit de l'Union.

45. Pour ce qui est du délit d'apologie publique du terrorisme, la loi ne définit pas ses éléments constitutifs. Il ressort de la jurisprudence que cette infraction est constituée par le fait d'inciter publiquement à porter sur les actes de terrorisme ou leurs auteurs un jugement favorable<sup>1033</sup>. A la différence du délit de provocation, le délit d'apologie reste punissable même lorsque l'auteur n'a pas désiré le renouvellement des infractions qu'il excuse ou justifie. La condition de publicité est en revanche exigée<sup>1034</sup> et s'interprète de manière assez large dans la jurisprudence. Le délit d'apologie d'actes terroristes est constitué dès lors que les propos qu'il incrimine ont été prononcés à haute voix dans des circonstances traduisant une volonté de leur auteur de les rendre publics<sup>1035</sup>. En revanche, la diffusion de propos dans une « communauté d'intérêt » exclut la publicité<sup>1036</sup>. Ainsi, la publicité se trouvera établie pour les faits commis sur le réseau internet, en cas de diffusion à destination d'un nombre indéterminé de personnes, nullement liées par une communauté d'intérêt<sup>1037</sup>. Tel serait le cas d'un blog ou d'un forum accessible à tous.

---

<sup>1031</sup> Voy. Assemblée nationale, Lutte contre le terrorisme – (N°2110), amendement n°CL45 portant sur l'article 4, présenté par M. Pietrasanta, Rapporteur.

<sup>1032</sup> Voy. annexe à la Circulaire du Garde des sceaux du 12 janvier 2015, « Infractions commises à la suite des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015 », 2015/0213/A13. Voy. également Étude d'impact du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 8 juillet 2014, p. 43.

<sup>1033</sup> Voy. notamment Cass. Crim., 25 avril 2017, n°16-833331 ; Cass. Crim., 4 juin 2019, n°18-85.042.

<sup>1034</sup> Voy. TGI Paris 17<sup>e</sup> chambre correctionnelle, 23 octobre 1986. Doit être qualifié de public, selon une jurisprudence constante « le lieu accessible à tous, sans autorisation spéciale de quiconque, que l'accès en soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions ».

<sup>1035</sup> Cass. Crim., 11 juillet 2017, n°16-86-965. Pour un commentaire de cette décision voir S. LAVRIC, « Apologie du terrorisme : condition tenant à la publicité des propos », *Dalloz actualité*, 27 juillet 2017.

<sup>1036</sup> CA Paris, 11<sup>e</sup> ch., sect. B, 7 oct. 2004. Ainsi, des propos tenus au sein d'un groupe, des conversations privées, bien que contenant des imputations faisant l'apologie du terrorisme, ne sont pas incriminés, car dépourvus de critère de publicité.

<sup>1037</sup> Voy. Notamment Cass. Crim., 5 nov. 2002, n°01-88.461 et Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 10 avr. 2013.

46. Si le Conseil constitutionnel a déclaré ce délit conforme à la Constitution, notamment après avoir estimé que les dispositions contestées sont suffisamment précises pour satisfaire au principe de légalité des délits et des peines<sup>1038</sup>, il a apporté une précision importante quant à ses éléments constitutifs : « le comportement incriminé doit inciter à porter un jugement favorable sur une infraction expressément qualifiée par la loi d' 'acte de terrorisme' ou sur son auteur »<sup>1039</sup>. Le fait d'exiger que l'acte apologétique doit porter sur une infraction définie comme terroriste au sens de la loi, permet d'encadrer un peu plus strictement les contours de cette incrimination .
47. Si l'apologie est mentionnée parmi les exemples de comportements punissables au titre de la provocation publique au sens de l'article 5 de la directive (UE) 2017/541, la définition de ses éléments constitutifs en droit français permet d'appréhender des actes expressifs entretenant un lien encore plus éloigné du risque de passage à l'acte terroriste que ne le permet la provocation publique au terrorisme<sup>1040</sup>. Parmi les jurisprudences disponibles relatives au délit d'apologie, sur lequel l'attention se fixe dans la doctrine<sup>1041</sup>, l'on observe que plusieurs expressions réprimées sous cette qualification, à savoir des expressions telles que *Daesh is good*<sup>1042</sup>, « Je suis Charlie Coulibaly »<sup>1043</sup>, ou encore, *Allah A.*<sup>1044</sup>, ne peuvent être considérées comme un argumentaire de propagande. A noter que la plupart de ces expressions s'inscrivent souvent dans un contexte hautement sensible, concomitant à la commission d'un attentat terroriste, et que le nombre significatif de décisions infirmées en appel ou annulées en cassation indique que la qualification qui doit être réservée aux expressions litigieuses ne fait pas toujours l'objet d'un consensus parmi les juridictions<sup>1045</sup>.
48. La sévérité des peines applicables aux infractions de provocation et d'apologie lorsque celles-ci sont commises au moyen d'internet mérite également d'être soulignée. La circonstance de commission de l'infraction par internet est considérée comme une circonstance aggravante portant le *quantum* de la peine à 7 ans d'emprisonnement au lieu de 5 ans. Ce durcissement traduit la volonté du législateur français de tenir compte de l'effet démultipliateur et potentiellement plus préjudiciable d'un contenu diffusé par le biais de l'internet. C'est aussi son influence dans le processus d'endoctrinement

---

<sup>1038</sup> Décision n°2018-706 QPC du 18 mai 2018, M. Jean-Marc R., para 10.

<sup>1039</sup> *Ibid.*, para 9.

<sup>1040</sup> Voy. en ce sens F. DUBUISSON, « Lutte contre le terrorisme et liberté d'expression : le cas de la répression de l'apologie du terrorisme », in S. JACOPIN, A. TARDIEU (dir.), *La lutte contre le terrorisme*, A. Pedone, 2017.

<sup>1041</sup> Voir entre autres V. BRENGARTH, « L'apologie et la provocation au terrorisme dans le Code pénal. Étude critique et premier bilan », *JCP G*, n°39, 2015.

<sup>1042</sup> CA Douai, 4<sup>ème</sup> ch. correctionnelle, 8 novembre 2016, n°15320000085.

<sup>1043</sup> CA Grenoble, 1<sup>ère</sup> chambre des appels correctionnels, 3 juin 2015, n°15/00206 ; CA Montpellier, 3<sup>e</sup> chambre des appels correctionnels, 12 mai 2015, n°15/00207.

<sup>1044</sup> CA Montpellier, 5<sup>ème</sup> chambre correctionnelle, 17 novembre 2016, n°16/01882 ; Pour une décision considérant au contraire que de tels propos ne caractérisent pas, à eux seuls, une incitation à porter sur un acte terroriste ou l'un de ses auteurs un jugement favorable voy. Cass. Crim., 10 mars 2020, n°10-81-026.

<sup>1045</sup> Voy. notamment Cass. crim., 4 juin 2019, n° 18-85.042 ; Cass. crim., 25 avril 2017, n°16-83331 ; CA Grenoble, 1<sup>ère</sup> ch. correctionnelle, 3 juin 2015, n°15/00206 ; CA Douai, 4<sup>ème</sup> ch. correctionnelle, 8 novembre 2016, n°15320000085 ; Cass. Crim., 10 mars 2020, n°10-81-026.

d'individus susceptibles de commettre des actes de terrorisme que le législateur a cherché à prendre en compte<sup>1046</sup>. A cet égard, la loi de 2014 n'a pas seulement conduit à renforcer l'efficacité répressive des incriminations d'apologie et de provocation publique au terrorisme par leur insertion dans le Code pénal, elle a corrélativement étendu les obligations des fournisseurs d'accès à Internet et des hébergeurs en matière de signalement et de blocage de contenus illicites aux faits constitutifs de provocation au terrorisme et d'apologie des actes de terrorisme<sup>1047</sup>, comme l'y invite le législateur européen<sup>1048</sup>.

49. En tout état de cause, il ressort des développements qui précèdent que la souplesse offerte par les instruments de rapprochement des législations pénales est effectivement exploitée par les États membres pour incriminer des comportements au-delà de ce que le droit européen prévoit<sup>1049</sup>. A cet égard, les développements législatifs récents en France comme en Belgique montrent que l'attention se déplace progressivement de l'auteur d'expressions provoquant, glorifiant ou incitant au terrorisme, vers le comportement de l'individu qui manifeste une adhésion à l'idéologie terroriste. C'est dans cette veine que le législateur français a tenté d'incriminer en 2017 le comportement consistant à consulter habituellement des sites internet terroristes, plus connu sous le libellé de délit de consultation habituelle de sites terroristes<sup>1050</sup>. Le Conseil constitutionnel a cependant conclu à l'inconstitutionnalité de l'incrimination précitée au regard de l'atteinte excessive portée à l'exercice de la liberté de communication qui n'est ni nécessaire, ni proportionnée<sup>1051</sup>. Les modifications que le législateur français a par la suite apportées au texte initial n'y ont rien changé<sup>1052</sup>. A deux reprises, la Haute juridiction française a ainsi mis un frein à la tentation du législateur d'appréhender des comportements dangereux toujours plus en amont du risque terroriste, ici au stade de l'endoctrinement. Cet exemple montre toutefois que le législateur français a pu aller plus loin que ce qui est imposé par la législation européenne, voire même a pu s'en écarter. Dans les travaux préparatoires à l'origine de la directive 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>1053</sup>, la Commission exclut implicitement la répression d'un tel comportement. Elle précise en ce sens que « le simple fait de recevoir des communications ou de visiter des sites web contenant des informations qui pourraient être utilisées pour l'entraînement au terrorisme n'est pas

---

<sup>1046</sup> *Ibid.*, para 12.

<sup>1047</sup> *Op.cit.*, Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014.

<sup>1048</sup> Voy. art. 21 et considérants 22 et 23 de la Directive (UE) 2017/541, *Op.cit.*

<sup>1049</sup> Pour des développements approfondis sur les limites du rapprochement du droit pénal matériel voy. A. WEYEMBERGH, *Op.cit.*, p. 55.

<sup>1050</sup> Voy. Art. 421-2-5-2 du Code pénal issu de la loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

<sup>1051</sup> Décision n°2016-611 QPC du 10 février 2017, M. David P.

<sup>1052</sup> Décision n°2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P. Pour un commentaire de cette décision voy. P. BEAUVAIS, « L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* (RSC), 2018, p. 75. Voy. *Infra* para.74 et s.

<sup>1053</sup> Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, COM(2015) 625 final, 2 décembre 2015.

suffisant pour constituer l'infraction pénale consistant à recevoir un entraînement au terrorisme »<sup>1054</sup>. A cet égard, il convient de préciser que le législateur européen n'a pas de compétence pour contraindre les États membres à ne pas incriminer certains comportements<sup>1055</sup>. La précision apportée par la Commission n'a ainsi qu'une valeur explicative et sa portée se trouve quelque peu amoindrie par la phrase qui suit selon laquelle « Les États membres peuvent cependant choisir d'incriminer, dans leur droit national, des formes d' 'autoformation' »<sup>1056</sup>. Cette possibilité a d'ailleurs été exploitée par le législateur belge qui a introduit en 2019 une nouvelle incrimination d' « autoformation » ('*self study*') en vue de commettre ou de contribuer à commettre une infraction terroriste<sup>1057</sup>, un choix justifié explicitement par référence aux possibilités offertes par le droit de l'Union<sup>1058</sup>.

50. A l'issue de nos développements concernant les droits nationaux belge et français, il est possible d'observer que la définition retenue par les législateurs nationaux de l'infraction de provocation publique ne correspond pas nécessairement en tout point à celle adoptée en droit de l'Union. Ceci résulte logiquement du fait que l'Union est seulement autorisée à établir « des règles minimales » relatives à la définition des infractions terroristes tel qu'il a été précisé. C'est seulement dans l'hypothèse où cet écart aboutit à une transposition incorrecte ou incomplète du texte européen qu'une sanction peut se justifier à l'égard de l'État concerné<sup>1059</sup>. L'extension des infractions terroristes à l'expression d'idées en faveur du terrorisme dans les droits nationaux, qu'elle ait eu lieu sous la contrainte du législateur européen ou non, paraît guidée par des motivations similaires – mieux réprimer la propagande terroriste et empêcher sa diffusion par internet. Cet impératif a pour corollaire l'idée suivant laquelle la propagande terroriste en ligne joue un rôle important dans le processus de radicalisation susceptible de conduire au terrorisme. Sans remettre en cause le caractère louable de

---

<sup>1054</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>1055</sup> Voy. A. WEYEMBERGH et F. GALLI (eds.), 2013, *Op.cit.*, p. 14. Certains auteurs adoptent une position contraire en considérant que le concept de « règles minimales » visé à l'article 83, paragraphe 1 peut s'interpréter comme imposant aux États des éléments constitutifs minimums aboutissant à un niveau de criminalisation maximum. Voy. en ce sens H.-G. NILSSON, "How to combine minimum rules with maximum legal certainty?", *Europättslig tidskrift*, 2011, p. 160 and f.

<sup>1056</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>1057</sup> Voy. 140quinquies du Code pénal belge introduit par la loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social, *M.B.* du 24 mai 2019. Pour une réflexion critique sur l'introduction de cette nouvelle incrimination voy. M.-L., CESONI, « Les 'infractions terroristes' : de la répression des actes à la police de la pensée », *Actualités en droit pénal*, 2019, Larcier, pp. 227-259.

<sup>1058</sup> Proposition de loi portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, *Doc.*, Ch., 6 février 2019, DOC54 3515/001, pp. 105-106.

<sup>1059</sup> Voy. Commission staff working document, Evaluation of Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA, SWD(2021) 324 final, 18 November 2021, pp. 6-7. Le défaut de transposition dans le temps imparti ou la transposition incorrecte d'une directive peut déclencher une procédure en manquement à l'encontre d'un État membre. Au 2 décembre 2021, la Commission européenne a décidé d'ouvrir des procédures d'infraction contre la Belgique, l'Estonie et l'Italie au motif que ces pays n'ont pas transposé correctement certains éléments des règles de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme. Entre juin et novembre 2021, la Commission avait déjà ouvert des procédures d'infraction contre 19 États membres, les exhortant à veiller à la transposition correcte de la directive.



cet objectif, il importe d'assurer que les garanties essentielles du droit pénal ne s'en trouvent pas affaiblies. Le recours à des définitions larges et imprécises n'est pas un constat nouveau dans le cadre des travaux de rapprochement des législations pénales menés au sein de l'Union<sup>1060</sup>. Ce constat n'est pas uniquement imputable au rapprochement des législations si l'on tient compte de la propension des États à incriminer des comportements plus largement que ce qui est imposé par le droit de l'Union<sup>1061</sup>. L'on peut comprendre l'intérêt de définir les infractions de manière suffisamment large pour que celles-ci conservent leur efficacité et ne soient pas privées de tout effet utile. L'on comprend également que l'élaboration de textes législatifs à l'échelle de 27 États conduit à rechercher des formules de compromis qui peuvent s'exprimer par des énoncés vagues et flous. Il est néanmoins tout aussi important que ces incriminations soient formulées de manière assez précise et étroite afin d'éviter les risques d'application abusives et de sauvegarder les libertés individuelles. Pour reprendre la belle expression de John Vervaele, il convient de maintenir un équilibre entre la fonction « épée » et la fonction « bouclier » du droit pénal<sup>1062</sup>, au risque de mettre à mal le principe de la légalité matérielle consacré par plusieurs textes supranationaux et nationaux et de ne pas permettre à un justiciable de connaître à l'avance ce qui est défendu et la peine à laquelle il s'expose.

## **B. La décision-cadre 2008/913/JAI au service de la lutte contre la propagande terroriste à caractère haineux**

51. La décision-cadre 2008/913/JAI<sup>1063</sup> a déjà été mentionnée dans la partie précédente de la thèse portant sur les moyens de lutter contre certaines formes d'intolérance allant à l'encontre des valeurs de l'Union. Elle y était envisagée comme l'un des moyens de prévenir les risques de radicalisation sur le long terme par la répression d'expressions susceptibles de favoriser un sentiment d'exclusion. C'est sous l'angle de l'utilité qu'elle revêt pour lutter contre des expressions incitatives au terrorisme que nous l'examinerons ici. Tout comme la directive (UE) 2017/541, la décision-cadre 2008/913/JAI concourt à l'objectif plus large d'assurer un niveau de sécurité élevé par des mesures de prévention et de lutte contre la criminalité, du racisme et de la xénophobie au sens de l'article 67, paragraphe 3 TFUE. A la différence des travaux d'harmonisation des législations antiterroristes, qui ont été approfondis, notamment dans l'objectif de réprimer efficacement la propagande terroriste, la décision-cadre

---

<sup>1060</sup> Il est intéressant d'observer que dans le cadre de certains rapports d'évaluation des lois de transposition nationales ayant trait à la matière pénale, la Commission est attentive au respect du principe de sécurité juridique, qui est un des critères d'évaluation. Voy. Report from the Commission based on Article 14 of the Council Framework Decision of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, COM (2004) 346 final, 30 April 2004, point I.2.2.

<sup>1061</sup> Voy. A. WEYEMBERGH, *Op.cit.*, p. 264; 280 et s.

<sup>1062</sup> Sur cette distinction voy. J. VERVAELE, « Régulation et répression au sein de l'État providence : la fonction 'bouclier' et la fonction 'épée' du droit pénal en déséquilibre », *Déviance et Société*, 1997, p. 123.

<sup>1063</sup> Décision-cadre 2008/913/JAI du conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, *J.O.U.E.* L 328/55, 6 décembre 2008.

2008/913/JAI n'a pas été adoptée, ni révisée, dans cet objectif. Son objectif est, comme son nom l'indique de combattre les formes particulièrement graves de racisme et la xénophobie en faisant en sorte que ces deux comportements soient passibles, dans tous les États membres, de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre des responsables. Elle vise à définir une approche pénale commune entre les États en ce qui concerne plus particulièrement deux types d'infractions communément dénommées discours de haine et crimes de haine motivés par le racisme et la xénophobie.

52. Alors que l'idéologie terroriste est aujourd'hui au centre des attentions, la décision-cadre 2008/913/JAI n'est pas indifférente au danger que représentent certaines idéologies légitimant des actes violents (à caractère raciste). Leur propagation compte parmi les préoccupations ayant motivé l'adoption de cet instrument<sup>1064</sup> dès lors que les idéologies néonazies et « skinheads » soulèvent des préoccupations importantes à l'époque<sup>1065</sup>. L'approche défendue par la Commission est que des sanctions graves devraient être prévues lorsque les agressions racistes sont commises par des groupes d'idéologie néonazie ou extrémiste dans un but dissuasif<sup>1066</sup>. En dépit du fait que la proposition de décision-cadre 2008/913/JAI<sup>1067</sup> fut présentée seulement deux mois après les attentats tragiques du 11 septembre 2001, cet instrument s'analyse davantage comme un moyen de dissuader les groupes radicaux d'extrême droite de diffuser des idées violentes à teneur raciste et xénophobe et moins comme une réponse aux dangers de la propagande terroriste d'inspiration islamiste. Néanmoins, le lien entre ces deux phénomènes ne peut échapper<sup>1068</sup>.
53. Le cadre de la lutte contre les discours haineux est régulièrement présenté comme complémentaire à la lutte contre la propagande véhiculée par les organisations terroristes<sup>1069</sup> dans la mesure où celle-ci revêt parfois un caractère haineux, voire se nourrit du sentiment de rejet que peuvent provoquer les discours haineux. La propagande terroriste est régulièrement ciblée pour développer une rhétorique

---

<sup>1064</sup> Commission des communautés européennes, Proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, COM(2001) 664 final, 28 novembre 2001, p. 3.

<sup>1065</sup> *Ibid.*

<sup>1066</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1067</sup> Commission des communautés européennes, Proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, COM(2001) 664 final, *Op.cit.*

<sup>1068</sup> Voy. notamment en ce sens U. BELAVUSAU, « Fighting hate speech through EU law », *Amsterdam Law Forum*, vol.4, n°1, 2012, p. 29.

<sup>1069</sup> Voy. COM(2016)379 final, p. 7; Voy. Également Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, *J.O.U.E.* C 366, P8\_TA(2015)0410, 25 novembre 2015, para. 80 ; Conclusions du Conseil du 30 mai 2016 sur le développement de l'éducation aux médias et de l'esprit critique au moyen de l'éducation et la formation, *J.O.U.E.* C 212, 14 juin 2016 ; Conclusions du Conseil sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent, 14276/16, 23 novembre 2016, p. 5 ; Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme ; État de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015, des conclusions du Conseil JAI du 20 novembre 2015 et des conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2015, 6785/16, 4 mars 2016, p. 40 et s.

cherchant à diviser la société, à inciter à la violence<sup>1070</sup>, y compris en attisant la haine, ce que confirme l'attaque terroriste commise par le norvégien d'extrême droite Anders Breivik. Celle-ci fut précédée de la diffusion en ligne, le jour même des attaques, d'un manifeste dans lequel l'auteur prône un conservatisme culturel, l'ultranationalisme, le populisme de droite ou encore l'islamophobie. L'attentat de Christchurch contre deux mosquées en Nouvelle-Zélande, par Brenton Tarrant, un australien d'extrême droite, s'est également accompagné de la publication en ligne d'un manifeste de 74 pages intitulé « Le grand remplacement » dans lequel l'auteur déplore l'expansion de l'Islam et parle d'un « génocide blanc ». L'actualité montre ainsi que le terrorisme peut être inspiré par des idées haineuses à l'égard de groupes vulnérables et que celles-ci ont vocation à être répandues par leurs auteurs.

54. Tout en reconnaissant que toutes les formes d'extrémismes ne prônent pas nécessairement l'usage de la violence, le rapport d'Europol sur l'évolution de la menace terroriste pour l'année 2020 (*TE-SAT report*) porte attention aux idéologies incitant à la haine à l'égard de groupes de la population lorsque celles-ci ont le potentiel d'inciter à la commission d'actes terroristes ou d'actes liés à l'extrémisme violent<sup>1071</sup>. La directrice d'Europol, Catherine de Bolle, exprime des préoccupations concernant la présence de groupes d'extrême droite sur le territoire européen qui contribuent à alimenter un climat de peur et d'animosité à l'égard des minorités, même si la majorité d'entre eux ne recourent pas à la violence<sup>1072</sup>. Un tel climat construit sur la xénophobie, la haine des juifs et des musulmans, les sentiments anti-immigrations étant, selon elle, de nature à favoriser le passage à l'acte violent chez certains individus radicalisés<sup>1073</sup>. A cet égard, précisons que les expressions haineuses ne sont pas uniquement imputables aux courants d'extrême droite même si elles restent majoritairement attribuées à cette forme d'extrémisme. Certaines expressions appelant à la commission d'actes violents contre les non-croyants, au nom de l'Islam, se sont par exemple vues reconnaître la qualification de discours haineux<sup>1074</sup>.

55. Les développements qui précèdent permettent de mieux comprendre les références au cadre juridique établi par la décision-cadre 2008/913/JAI comme moyen pertinent de prévenir l'exposition à des idées susceptibles d'inciter au passage à l'acte violent. Si la directive (UE) 2017/541 vise à ce que l'incitation publique au terrorisme soit réprimée à l'échelle de tous les États membres, la décision-cadre 2008/913/JAI permettrait quant à elle de faire en sorte que les États membres sanctionnent des expressions susceptibles d'inciter indirectement au terrorisme quoi que dépourvues elles-mêmes d'intention terroriste. Cette distinction a son importance lorsque l'on sait que les États éprouvent

---

<sup>1070</sup> Voy. notamment Conseil de l'UE, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 9956/14, 19 mai 2014, para. 19.

<sup>1071</sup> Europol, European Union Terrorism Situation and Trend report, 2020, p. 8.

<sup>1072</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1073</sup> *Ibid.*

<sup>1074</sup> Pour un contre-exemple éloquent voy. Cour EDH, 27 juin 2017, *Belkacem c. Belgique*, n°34367/14.

des difficultés à prouver l'intention terroriste d'une action menée par un groupe ou un acteur isolé d'extrême droite<sup>1075</sup>.

## ***1. La répression des discours de haine***

56. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1 de la décision-cadre 2008/913/JAI dispose que chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les actes intentionnels plus couramment désignés sous la catégorie de « discours de haine » soient punissables. Il s'agit de « l'incitation publique à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe, défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique »<sup>1076</sup>. Ces caractéristiques s'analysant comme des critères protégés par la décision-cadre<sup>1077</sup>.

57. Entrent également dans les comportements infractionnels visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, « l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes de génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, tels que définis aux articles 6, 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale » ainsi que celles des « crimes définis à l'article 6 de la charte du Tribunal militaire international annexée à l'accord de Londres du 8 août 1945 ». Le texte ajoute deux conditions pour que ces comportements soient punissables :

- Ils doivent viser un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique
- Ils doivent en outre être exercés d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe.

58. A notre connaissance, l'actualité récente ne fait pas état de situations établissant un lien entre ces deux derniers types de comportements et une quelconque attaque terroriste. Les deux exemples précités liés au terrorisme d'extrême droite s'inscrivent plutôt dans un contexte d'incitation publique à la haine ou à la violence visée dans la première partie de l'article 1, paragraphe 1<sup>er</sup>.

59. Tout comme pour la directive (UE) 2017/541, la décision-cadre 2008/913/JAI contient plusieurs notions vagues, telle que la notion de « haine » qui est dépourvue de définition communément acceptée bien qu'elle soit consacrée dans plusieurs normes supranationales et nationales visant, entre autres, à lutter contre les discours de

---

<sup>1075</sup> Voy. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, COM(2021)701 final, 18 novembre 2021, p. 5.

<sup>1076</sup> Décision-cadre 2008/913/JAI du conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, *Op.cit.*, art. 1<sup>er</sup>, paragraphe 1.a).

<sup>1077</sup> European Commission, EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Guidance note on the practical application of Council framework-decision 2008/913/JAI on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, November 2018.

haine<sup>1078</sup>. Au sens de la décision-cadre 2008/913/JAI, la haine n'est pas définie autrement que par référence aux critères sur lesquels elle est fondée, à savoir la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique<sup>1079</sup>. Une certaine marge d'appréciation est dès lors laissée aux États pour déterminer ce que recouvre cette notion, et, par voie de conséquence, pour déterminer le champ d'application du texte. Cette tâche est particulièrement délicate puisqu'elle implique de définir clairement où s'arrête la liberté d'expression et où commence le discours de haine. Rappelons que les conceptions divergentes entre les États concernant le seuil de tolérance qui doit être accordé à l'expression individuelle furent à l'origine de débats houleux durant les négociations de ladite décision-cadre, expliquant en partie qu'il a fallu plus de sept ans pour parvenir à l'adoption de cet instrument<sup>1080</sup>. Plusieurs États, à l'instar du Royaume-Uni, avaient exprimé de vives inquiétudes concernant l'implication de la décision-cadre sur la liberté d'expression. Un rapport de la Chambre des Lords datant du 1<sup>er</sup> juillet 2003 reflète plusieurs de ces préoccupations tenant à l'absence de définition des termes racisme et xénophobie et au manque de garanties suffisantes pour sauvegarder la liberté de la presse<sup>1081</sup>. Il est également à noter que la proposition d'inclure les symboles incitant à la haine et à la violence parmi les manifestations répréhensibles au titre de la décision-cadre<sup>1082</sup> fût finalement retirée par la présidence du Conseil à la suite des réserves formulées par certaines délégations. Consulté pour avis, le Parlement européen avait insisté sur l'importance de garantir que les droits fondamentaux soient respectés lors de la mise en œuvre de la décision-cadre, notamment le droit à la liberté d'expression et d'association mais également le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion inscrit à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>1083</sup>. Ces débats marquent le souci de trouver un équilibre adéquat entre la lutte contre le fléau du racisme et de la xénophobie et le respect des droits et libertés fondamentales.

60. Comme pour l'incrimination de l'incitation publique au terrorisme, les comportements visés par cette décision-cadre concernant l'expression publique d'idées et leur pénalisation est donc susceptible d'entrer en conflit avec le droit fondamental à la liberté d'expression<sup>1084</sup>. La disposition de l'article 7 prévoit dès lors que ladite décision-

<sup>1078</sup> Voy. Recommandation n°R (97) 20 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les discours de haine, 30 octobre 1997; Voy article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965, ou encore, article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966.

<sup>1079</sup> *Ibid.*, Voy. considérant 9 du préambule.

<sup>1080</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations du racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, COM(2014)27 final, 27 janvier 2014, p. 2.

<sup>1081</sup> House of Lords, Select Committee on the European Union, "The proposed framework decision on racism and xenophobia – An update", 32<sup>nd</sup> Report, Session 2002-03.

<sup>1082</sup> Voy. Conseil de l'Union européenne, Projet de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, 5976/05, 3 février 2005.

<sup>1083</sup> Voy. Amendement 5 au Considérant 15, Parlement européen, Rapport de la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) sur la proposition de décision du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, A5-0189/2002, 24 mai 2002.

<sup>1084</sup> D. FLORE, 2014, *Op.cit.*, p. 177.

cadre « ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux, y compris la liberté d'expression et d'association, tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne »<sup>1085</sup>. Cette clause de style, présente dans toutes les décisions-cadre depuis 2001, revêt ici une importance cardinale. Elle a été complétée par une disposition plus précise encore qui dispose que la décision-cadre « n'a pas pour effet d'obliger les États membres à prendre des mesures contraires aux principes fondamentaux relatifs à la liberté d'association et à la liberté d'expression, et en particulier à la liberté de la presse et à la liberté d'expression dans d'autres médias, tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles ou des règles régissant les droits et responsabilités de la presse ou d'autres médias ainsi que les garanties de procédure en la matière, lorsque ces règles portent sur la détermination ou la limitation de la responsabilité »<sup>1086</sup>. Le préambule de cet instrument s'engage par ailleurs à respecter la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, laquelle contient plusieurs droits correspondants à ceux garantis par Charte des droits fondamentaux, notamment les articles 10 et 11 consacrés respectivement à la liberté d'expression et de conscience<sup>1087</sup>.

61. Alors que l'internet tend à devenir un espace de libre expression de plus en plus important, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1.b) précise que l'incitation à la violence et à la haine doit également être punissable lorsqu'elle est commise « par diffusion ou distribution publique d'écrits, d'image ou d'autres supports » ce qui permet de s'attaquer au phénomène de la cyber-haine. Ce phénomène retient actuellement une attention grandissante au sein de l'Union et de ses États membres, tout comme la propagation de « contenus à caractère terroriste en ligne »<sup>1088</sup>. La nécessité de s'attaquer aux contenus racistes et xénophobes sur internet comptent parmi les priorités du texte proposé par la Commission en 2001<sup>1089</sup>, auxquelles le Parlement européen est également particulièrement attentif eu égard au constat que la criminalité via internet s'accroît, notamment en combinaison avec des contenus xénophobes ou racistes, ce qui constitue un danger croissant pour les sociétés démocratiques<sup>1090</sup>. Nous le verrons dans les développements qui suivent, la propagation des discours haineux illégaux en ligne est aujourd'hui un impératif majeur à l'échelle de l'Union<sup>1091</sup> et il est intéressant de constater que le flou de la notion de « discours de haine » surgit comme un obstacle considérable au travail des plateformes ayant pour mission de combattre les formes illégales d'incitation à la haine en ligne<sup>1092</sup>.

---

<sup>1085</sup> Voy. art. 7 de la décision-cadre 2008/913/JAI.

<sup>1086</sup> *Ibid.*

<sup>1087</sup> Voy. Considérant 14 du préambule de la décision-cadre 2008/913/JAI.

<sup>1088</sup> Voy. *Infra* para. 119 et s.

<sup>1089</sup> Commission des communautés européennes, Proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, COM(2001) 664 final, 28 novembre 2001, p. 4.

<sup>1090</sup> Voy. amendement 12 apporté à l'article 4 par le Parlement européen, Rapport de la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) sur la proposition de décision du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, A5-0189/2002, *Op.cit.*

<sup>1091</sup> Voy. *Infra* para. 112 et s.

<sup>1092</sup> C'est la raison pour laquelle le Parlement européen a proposé, en 2017, une résolution sur la création d'une définition juridique communément admise du discours de haine dans l'Union européenne. Parlement européen,

62. Le fait que les États disposent d'une certaine souplesse pour définir des notions qui sont au cœur des comportements incriminés au sein de cet instrument est inhérente à la fonction du rapprochement<sup>1093</sup> même si elle rend difficile d'en mesurer la portée effective. Comme pour la directive (UE) 2017/541, la marge d'appréciation laissée ici aux États s'explique par le fait que l'Union est seulement compétente pour établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales. De cette limite découle la nature de l'instrument mobilisé, à savoir une décision-cadre (ancienne dénomination de la directive) par laquelle les États membres sont liés quant au résultat à atteindre mais disposent d'une certaine liberté quant au choix des moyens pour y parvenir. La marge qui est laissée aux autorités nationales pour déterminer la portée qu'ils entendent réserver dans leur droit national aux comportements infractionnels visés par la décision-cadre reflète également une autre réalité qui s'impose au législateur européen : celle de devoir composer avec les différentes traditions juridiques des États membres que l'Union se doit de respecter (art. 67, paragraphe 1 TFUE). Comme l'explique Anne Weyembergh, le rapprochement est particulièrement délicat car « il est au cœur de cette épineuse dialectique unité – diversité »<sup>1094</sup>. Or, les tensions inhérentes à cette dialectique se trouvent reflétées à plus d'un titre dans le texte de la décision-cadre.

## 2. La marge de discrétion laissée aux États

63. Le préambule de la décision-cadre 2008/913/JAI précise qu'« étant donné que les traditions culturelles et juridiques des États membres diffèrent dans une certaine mesure, et en particulier dans ce domaine, une harmonisation complète des législations pénales n'est pas possible en l'état actuel des choses »<sup>1095</sup>. Lors de sa première consultation, le Parlement européen avait tenu à insérer une référence à la subsidiarité dans l'un des considérants de la décision-cadre pour tenir compte du fait que les États membres sont confrontés à des problèmes différents et qu'ils devront appliquer la décision-cadre à la lumière de ces problèmes et d'ordres juridiques et constitutionnels différents<sup>1096</sup>. Ce qui implique qu'ils doivent disposer d'une large marge d'appréciation dans la mise en œuvre et l'application de la présente décision-cadre. Un détour par le droit national montre en effet combien l'adoption d'une législation visant à réprimer les actes inspirés par le racisme et la xénophobie fût motivée par des problématiques propres aux contextes nationaux dans lesquels elles s'inscrivent. C'est au prix de longues négociations que la loi belge tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie du 30 juillet 1981 fût adoptée, sous l'effet d'un contexte marqué par la crise économique, considérée comme étant de nature à favoriser

---

Proposition de résolution sur la création d'une définition juridique communément admise du discours de haine dans l'Union européenne, B8-0172/2017, 17 février 2017.

<sup>1093</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 10-15.

<sup>1094</sup> A. WEYEMBERGH, 2004, *Op.cit.*, pp. 38-39.

<sup>1095</sup> Voy. considérant 6 du préambule de la décision-cadre 2008/913/JAI.

<sup>1096</sup> Amendement 2 apporté au considérant 15 par le Parlement européen, Rapport de la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) sur la proposition de décision du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, A5-0189/2002, *Op.cit.*

l'éclosion du rejet de l'étranger, mais aussi par la résurgence d'anciennes thèses antisémites<sup>1097</sup>. En France, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme a été adoptée au terme de treize années d'efforts et à la suite de nombreuses propositions de loi dénonçant les manifestations haineuses dont sont victimes les travailleurs immigrés<sup>1098</sup>. L'on ne peut s'empêcher de faire un parallèle entre le contexte sous-jacent à l'adoption de ces lois et les préoccupations sociétales qui animent la lutte contre la radicalisation aujourd'hui.

64. Compte tenu des multiples formes que peuvent prendre les phénomènes haineux selon le contexte historique, culturel, économique et politique dans lesquels ils s'inscrivent, il n'est pas surprenant que les lois nationales transposant la décision-cadre 2008/913/JAI présentent des variations. Dans le rapport établi en 2014 relatif à la mise en œuvre de cet instrument<sup>1099</sup>, il ressort que la plupart des codes pénaux nationaux contiennent des dispositions relatives aux comportements relevant de l'« incitation à la violence ou à la haine », même si les termes utilisés et les critères appliqués varient<sup>1100</sup>. Des divergences s'observent également dans les motivations de l'acte d'incitation prévues par la décision-cadre, à savoir la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. Si la liste des motifs n'a pas été transposée dans tous les États membres, le rapport considère néanmoins que l'objectif semble être généralement atteint<sup>1101</sup>. En dépit de certaines variations de langage, il semblerait par ailleurs que la plupart des législations couvrent les formes d'incitation, lorsque celles-ci s'expriment par d'autres moyens que la communication orale, notamment par des procédés de diffusion en ligne conformément aux exigences de la décision-cadre<sup>1102</sup>.
65. S'éloignant davantage du prescrit européen, il ressort que plusieurs États ont par ailleurs fait usage de la marge que leur laisse la décision-cadre pour déroger aux obligations d'incrimination qui y sont contenues. Le paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> de ladite décision-cadre permet en effet aux États membres de ne punir que les discours de haine qui sont (i) soit prononcés d'une manière qui risque de troubler l'ordre public, (ii) soit menaçant, injurieux ou insultant. Ceci de manière à mieux tenir compte de la situation juridique de certains États membres<sup>1103</sup>. Cette possibilité a été exploitée par certains États membres qui subordonnent la nature infractionnelle des comportements en cause à leur

---

<sup>1097</sup> Chambre des représentants, Proposition de loi tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, S.E. 1979, n°9, 22 janvier 1981, p. 4-5.

<sup>1098</sup> Assemblée nationale, débats parlementaires, seconde session ordinaire de 1971-1972, *J.O.R.F.*, 8 juin 1972. Voy. également J. COSTA-LACOUX, « Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 et la protection pénale des immigrés contre la discrimination raciale, *Droit social*, n°5, Mai 1976.

<sup>1099</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations du racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, COM(2014)27 final, 27 janvier 2014.

<sup>1100</sup> *Ibid.* pp. 3-4. Il ressort que les dispositions en vigueur dans la majorité des États membres font spécifiquement référence tant à la violence qu'à la haine tandis que d'autres ne mentionnent que l'un des deux, voire considèrent que la notion de violence est effectivement couverte par le terme haine

<sup>1101</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1102</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

<sup>1103</sup> Conseil de l'Union européenne, Proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, 5118, 15 janvier 2007, p. 3.



capacité de troubler l'ordre public ou la paix publique, ou encore, à leur caractère menaçant, injurieux ou insultant<sup>1104</sup>. Les critères d'appréciation de ces conditions sont alors à l'entière discrétion des États et la portée de l'obligation d'incrimination s'en trouve considérablement affectée. Pour Daniel Flore, subordonner le fait punissable au risque qu'il trouble l'ordre public revient à modifier l'objectif poursuivi par la décision-cadre dans la mesure où l'intérêt protégé n'est plus celui des personnes ou groupes visés, le respect de leur dignité, de leur histoire. Si le fait n'est punissable que s'il risque de troubler l'ordre public, l'intérêt protégé est simplement l'ordre public<sup>1105</sup>. Cette mention peut en outre apparaître superfétatoire. Il est en effet difficile d'imaginer des hypothèses dans lesquelles une incitation à la haine ou à la violence ne serait pas injurieuse, menaçante, ou insultante à l'égard de la personne ou du groupe visé.

66. Les disparités révélées par le rapport relatif à la mise en œuvre de cet instrument semblent encore plus criantes concernant l'infraction d'apologie, négation ou banalisation grossière publiques des crimes de génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre que les États doivent pénaliser. Certains États ne font pas expressément référence à ces trois types de comportements mais seulement à certains d'entre eux<sup>1106</sup> (ex. la France ne fait référence qu'à l'apologie). D'autres, comme la Belgique répriment des actes faisant référence à des crimes historiques spécifiques, tels que « la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste allemand »<sup>1107</sup>. Par ailleurs, plusieurs États membres, dont la France, n'exigent pas que le comportement en cause soit exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence et à la haine, alors que d'autres requièrent plus d'éléments qu'une simple probabilité d'incitation<sup>1108</sup>. Enfin, plusieurs États ne possèdent pas de dispositions pénales régissant ce type de comportement<sup>1109</sup>. Ces quelques exemples, non exhaustifs, témoignent du fait que l'attitude du législateur national à l'égard de certains événements historiques n'est pas nécessairement la même dans tous les États<sup>1110</sup>. Par conséquent, les comportements considérés comme revêtant une dimension haineuse ne sont pas nécessairement définis en des termes identiques d'un État à l'autre ce qui peut être de nature à restreindre les possibilités de coopération entre États. L'on pense plus particulièrement à la lutte contre la haine en ligne qui prend une ampleur importante à l'heure actuelle et invite les États à définir une réponse coordonnée.

---

<sup>1104</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1105</sup> D. FLORE, 2014, *Op.cit.*, p. 177.

<sup>1106</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations du racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, COM(2014)27 final, *Op.cit.*, p.5.

<sup>1107</sup> Loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale, *M.B.*, 30 mars 1995. Les travaux parlementaires présentent à l'époque la Belgique comme un plaque tournante sur le plan européen de la diffusion des thèses révisionnistes négationnistes.

<sup>1108</sup> *Ibid.*

<sup>1109</sup> *Ibid.*

<sup>1110</sup> A titre d'exemple, seule la France a criminalisé la négation du génocide arménien.

67. Il est vrai que la décision-cadre 2008/913/JAI sanctionne des comportements entretenant un rapport quelque peu éloigné des formes d'incitation au terrorisme que combat la directive (UE) 2017/541. Le combat contre les expressions haineuses est pourtant régulièrement conçu dans les travaux menés au niveau européen comme complémentaire à la lutte contre la propagande terroriste, ce qui découle de plusieurs préoccupations : la crainte que les sentiments de rejet provoqués par les expressions haineuses ne soient exploitées par la propagande terroriste, mais aussi, le risque que les discours attisant la haine, émanant plus particulièrement de groupes extrémistes de droite, n'incitent à la commission d'un acte terroriste à l'encontre de certaines populations vulnérables. Eu égard à la sensibilité de ces questions, et aux contextes nationaux différents dans lesquels elles surviennent, l'on comprend que les États doivent disposer d'une certaine souplesse dans la réponse qu'ils entendent apporter à de telles expressions même si celle-ci rend difficile de mesurer la portée du rapprochement réalisé.
68. Rappelons que le droit pénal n'est pas le seul moyen que l'Union entend mobiliser pour lutter contre les discours véhiculés par les organisations terroristes<sup>1111</sup>. Il représente toutefois le moyen le plus contraignant pour les droits et libertés et nécessite dès lors que les comportements incriminés soient définis en des termes suffisamment clairs et précis. Or, les préoccupations mises en exergue dans les développements consacrés à la décision-cadre 2008/913/JAI rappellent dans une certaine mesure celles identifiées précédemment dans le cadre de la directive (UE) 2017/541 et reflètent l'objet délicat de ces deux instruments : délimiter de manière suffisamment claire et précise la frontière entre les expressions méritant d'être réprimées et celles qui méritent d'être protégées au titre du droit fondamental à la liberté d'expression tout en ménageant une certaine marge de manœuvre aux États.

### **C. Réflexions sur le développement des incriminations préventives et l'affaiblissement de la qualité de la norme pénale**

69. Face à l'orientation préventive des législations pénales et à la crainte sous-jacente que cette tendance n'aboutisse à une éventuelle criminalisation des phénomènes de la pensée<sup>1112</sup>, il est opportun de revenir sur les éléments nécessaires à la constitution d'une infraction. Cette grille d'analyse permettra de mieux comprendre jusqu'à quel stade le droit pénal est légitime à intervenir et de mieux saisir les exigences qui s'imposent au législateur national mais aussi européen, bien que ces deux acteurs disposent d'un

---

<sup>1111</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 6.

<sup>1112</sup> Pour des réflexions en ce sens Voy. G.-S. MENDLOW, « Thoughts, crimes, and thought crimes », *Michigan Law Review*, 1st March 2001, pp. 842-876; Voy. Également F. GALLI, "Freedom of thought or thought crime ? : Counter-terrorism and freedom of expression", in A. MASFERRER and C. WALKER (eds.), *Countering Terrorism and Crossing Legal Boundaries, Comparative Studies of the Responses to Terrorism and their Categorical Implications*, Edward Elgar, 2013.

mandat différent et légifèrent à des niveaux différents<sup>1113</sup>. Le législateur européen a pour mandat de définir des exigences minimales applicables aux éléments constitutifs des infractions pénales de sorte qu'un certain degré d'imprécision est inhérent à son mandat. Cela ne le soustrait par pour autant à l'obligation de respecter le principe de sécurité juridique ainsi qu'il ressort des principes directeurs applicables à la législation pénale de l'UE<sup>1114</sup>. A l'inverse, les législateurs nationaux sont certes tenus de reprendre ces exigences minimales dans leur droit national mais peuvent s'écarter du prescrit européen. Il en ressort que les exigences de clarté et de précision ne s'appliquent pas de la même manière à l'égard de ces deux acteurs, d'autant que les normes édictées par le législateur européen dans le cadre d'une directive européenne s'adressent aux États<sup>1115</sup>, tandis que celles édictées par le législateur national s'adressent directement aux citoyens. Le législateur européen doit veiller à ce que le législateur national sache clairement quels résultats il doit atteindre en mettant en œuvre la législation de l'UE. Le législateur national a, quant à lui, une obligation positive envers le citoyen, afin que celui-ci puisse être en mesure de savoir quand son comportement pourra faire l'objet d'une sanction. Autrement dit, les exigences de clarté et de précision relatives à la définition des infractions pénales reposent en dernier ressort sur le législateur national<sup>1116</sup>. Ce dernier se voit dès lors soumis à un exercice d'équilibriste ; il doit veiller à ce que le degré de précision des comportements définis en droit national n'ait pas pour effet de vider de sa substance le prescrit européen au risque de se voir reprocher une mauvaise transposition de la législation européenne. Nous rappellerons successivement les exigences relatives à l'élément matériel (1) et à l'élément moral (2) de l'infraction afin de mieux en mesurer l'affaiblissement par le développement d'incriminations préventives.

## ***1. L'élément matériel : l'importance de distinguer entre l'expression d'une opinion et les phénomènes relevant de la pensée***

70. L'élément matériel du délit consiste dans la manifestation extérieure de la volonté délictueuse sous la forme d'un fait ou d'un acte. Selon l'un des principes fondamentaux du droit pénal, il n'est « pas d'infraction sans activité matérielle »<sup>1117</sup>. Il s'agit là d'une

---

<sup>1113</sup> Pour une réflexion sur le principe de légalité matérielle applicable au droit pénal européen voy. C. PERISTERIDOU, *The principle of legality in European criminal law*, Intersentia, 2015, p. 177 et s. Voy. également P. BEAUVAIS, *Le principe de la légalité pénale dans le droit de l'Union européenne*, thèse dact., Université Paris X, vol. 1, 2006, 663 p.

<sup>1114</sup> Communication de la Commission, « vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal », COM(2011)0573, 20 septembre 2011.

<sup>1115</sup> Une directive peut néanmoins revêtir un effet direct à l'égard des particuliers en cas de non-transposition de celle-ci sous réserve que ses dispositions soient inconditionnelles et suffisamment précises.

<sup>1116</sup> A cet égard mérite d'être souligné le projet de conclusions du Conseil relatives à des dispositions types permettant d'orienter les travaux menés par le Conseil dans le domaine du droit pénal, 16542/09 REV2, 27 novembre 2009. Cette initiative montre que les États sont conscients de l'importance que le principe de légalité matérielle soit préservé, que ce soit au stade de la formulation de la norme prescrite par le droit européen ou de sa transposition en droit national.

<sup>1117</sup> R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle*. Droit pénal général, Ed. Cujas, 5<sup>ème</sup> éd., 1984, p. 556.

exigence essentielle dans la mesure où elle traduit la non-incrimination de la pensée, et permet dans le même temps, de dissocier le droit pénal de la morale. Il est vrai que l'élément matériel sera plus ou moins consistant en fonction des incriminations pénales, et que la doctrine évoque volontiers un « rétrécissement contemporain de l'élément matériel »<sup>1118</sup>, voire une « dématérialisation des incriminations de soutien au terrorisme »<sup>1119</sup>. Il n'en demeure pas moins que l'on continue de présenter, classiquement, l'élément matériel comme nécessitant la réunion de trois composantes pour être caractérisé, à savoir un acte ou un fait, un résultat et un lien de causalité entre les deux. Sans entrer dans les détails de ces trois composantes, nous insisterons sur certaines exigences qui y sont rattachées compte tenu de leur pertinence pour l'objet de cette réflexion.

#### **a. La nécessité d'un fait ou d'un acte**

71. S'agissant de l'acte en cause, celui-ci peut consister en des actes de commission et d'omission. Notre attention se porte sur les premiers, les actes de commission, car ils permettent de rendre compte de l'amplitude des actes qui y sont couverts, en ce compris les actes de la parole. Les infractions de commission nécessitent, pour être constituées, que soit rapportée la preuve d'un acte positif consistant à faire ce que la loi prohibe que ce soit par des gestes, paroles, ou écrits.
72. Dans cette logique, l'expression orale ou écrite est susceptible de constituer un acte matériel punissable. Ces deux formes d'expression sont d'ailleurs réprimées à travers certaines incriminations examinées précédemment, qu'il s'agisse de l'incitation, de la provocation publique au terrorisme, ou encore de l'apologie. En revanche, les phénomènes qui sont de l'ordre de la pensée, de l'adhésion à certaines idées, aussi radicales soient-elles (ex. adhésion à des thèses terroristes), ne peuvent constituer en tant que tels un acte matériel. L'on devrait logiquement pouvoir en conclure que la radicalisation idéologique/cognitive, au sens d'adhérer à des thèses extrémistes, n'est pas répréhensible en tant que telle. Les discussions sur ce dernier point ont pris un relief important dans les débats doctrinaux survenus à la suite de la tentative du législateur français d'incriminer la consultation habituelle de site internet terroriste<sup>1120</sup>. Quoiqu'il en soit, les phénomènes psychiques demeurent hors du champ de la répression pénale, la tentation du législateur d'appréhender les comportements à risque toujours plus tôt, ici au stade de l'endoctrinement, fait craindre que la ligne puisse un jour être franchie. Les propos de Maître François Sureau concernant le projet de loi français visant à lutter contre la haine sur internet témoignent de cette préoccupation : « Le législateur s'arroge désormais le droit de pénétrer dans les consciences, et que celles-ci soient mal inspirées

---

<sup>1118</sup> *Ibid.*, p. 558.

<sup>1119</sup> J. ALIX, *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des incriminations terroristes*, Dalloz, Paris, 2010.

<sup>1120</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 74 et s.

ne change rien à l'affaire. Cette idée simple que penser n'est pas agir [...], le cède par pans aux nécessités d'un contrôle social de plus en plus rigoureux »<sup>1121</sup>.

## b. Le résultat

73. Concernant le résultat de l'infraction, précisons d'emblée qu'il existe une pluralité de conceptions possibles du résultat. Sa définition permet, en théorie, de déterminer lorsque l'infraction est réputée consommée et, corrélativement, de fixer le seuil à partir duquel la répression mérite d'être déclenchée. Si certaines infractions ne sont consommées que par la réalisation du dommage, d'autres en revanche existent, indépendamment de tout dommage. C'est l'exemple des infractions dites « obstacles » qui prennent une place de plus en plus importante dans les législations antiterroristes. Cette technique d'incrimination consiste à incriminer, à titre principal, un état dangereux indépendamment de la réalisation d'un résultat dommageable<sup>1122</sup>.
74. Comme l'expliquait déjà Garraud au début du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>1123</sup>, avant de parvenir au résultat défini, l'*iter criminis* marque plusieurs étapes. Vient d'abord l'idée criminelle, la première conception du crime à laquelle s'arrête volontairement la pensée. Puis vient la résolution criminelle. L'agent qui prétend la réaliser prépare alors ses moyens d'action (il prend des contacts, suit une formation au maniement des armes, etc.). L'exécution commence ensuite par des actes qui sont en rapport immédiat et direct avec le but criminel à réaliser<sup>1124</sup>. Si l'agent va jusqu'au bout le délit est consommé, s'il s'arrête, le délit est tenté. Ce cheminement criminel, qui va de l'idée à l'acte, fait naître dans toute législation pénale le problème de la détermination du moment précis auquel la loi répressive devient légitime à intervenir. Il est certes acquis que les phénomènes psychiques, pensées, projets échappent à la loi pénale<sup>1125</sup>. Néanmoins, la conception subjective du droit pénal, visant à incriminer des actes parce qu'ils manifestent une volonté sérieuse de commettre le délit et témoignent de la dangerosité du délinquant, sans exiger nécessairement qu'un résultat se produise pour que l'infraction soit consommée, se voit accorder une place de plus en plus importante dans le droit pénal<sup>1126</sup>.

---

<sup>1121</sup> Voy. France Culture, « Une loi contre la haine », 20 juin 2019, <https://www.franceculture.fr/emissions/le-journal-des-idees/le-journal-des-idees-emission-du-jeudi-20-juin-2019>

<sup>1122</sup> Voy. A. ASHWORTH and L. ZEDNER, « Prevention and criminalization: Justification and Limits », *New Criminal Law Review*, Vol. 15, n°4, pp. 542-571. Les infractions obstacles correspondent ainsi à des incriminations qui se situent très en amont sur l'*iter criminis* : sont incriminés en quelque sorte à titre autonome, des comportements qui constituent des actes préparatoires à la commission d'infractions plus graves et qu'il n'est pas possible de réprimer au titre de la tentative. Voy. également A. PONSEILLE, « Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme », *R.D.L.F.*, 2017, chron. n°26, p. 9.

<sup>1123</sup> R. et P. GARRAUD, *Précis de droit criminel*, 15<sup>e</sup> édition, Paris, 1934, p. 190 et s.

<sup>1124</sup> *Ibid.*

<sup>1125</sup> B. BOULOC, *Droit pénal général*, Paris, Dalloz, 26<sup>ème</sup> ed., 2019, p. 226.

<sup>1126</sup> Pour des réflexions en lien avec des comportements rattachables à la radicalisation voy. C. SAAS, « La radicalisation saisie par le droit pénal. Quel modèle de politique criminelle ? », in O. Bui-Xuan (dir.), *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2018, pp. 93-106.

75. Ainsi, à côté des infractions nécessitant la survenance d'un résultat pour être consommées, se multiplient les infractions appelées « délit obstacles » (« *inchoate offences* »)<sup>1127</sup>. Celles-ci sont réputées consommées nonobstant la survenance d'un résultat dommageable et semblent avoir la faveur du législateur contemporain lorsqu'il est question du terrorisme. Pour reprendre les termes de Julie Alix, « Les infractions de soutien au terrorisme sont conçues par le législateur comme un outil permettant d'élargir le cercle de la répression à des comportements dont le lien avec l'action terroriste n'est parfois ni direct, ni immédiat, sur le seul fondement de leur proximité avec la criminalité terroriste »<sup>1128</sup>. Il existe de nombreuses dispositions au sein des législations antiterroristes permettant aux autorités répressives d'intervenir avant même que le projet terroriste soit entré dans sa phase d'exécution. L'infraction d'association de malfaiteurs terroriste en droit français en est devenue l'archétype et permet de réprimer de nombreux actes préparatoires indépendamment de la survenance d'un acte terroriste. Sous ce type d'incrimination, ont pu être sanctionnées des formes de participation allant d'un simple soutien logistique en passant par des activités de propagande<sup>1129</sup>. Cette tendance à faire entrer dans le champ pénal des actes reposant sur une faible matérialité, continue de faire couler beaucoup d'encre dans la doctrine et a pris un sens aigu avec la tentative du législateur français d'incriminer le délit de consultation habituelle de site internet terroriste.

### c. Le lien de causalité

76. Le lien de causalité est nécessaire à la constitution de l'infraction. Il désigne le lien de cause à effet entre le comportement générateur de responsabilité pénale et le résultat de l'infraction. S'agissant des infractions ne nécessitant pas la survenance d'un résultat pour être constituées, telles que les infractions obstacles, l'on ne saurait écarter toute exigence de causalité entre le comportement prohibé et le risque que le résultat qu'elles cherchent à prévenir se réalise<sup>1130</sup>. Ce lien de causalité est cependant mis à mal par la distance qui existe parfois entre le comportement incriminé et le résultat que celui-ci cherche à prévenir. Rappelons que l'exigence de ce que la provocation publique au terrorisme crée effectivement un risque réel qu'un acte terroriste puisse être commis a été l'objet de vives discussions lors de son incrimination par le législateur européen<sup>1131</sup>.

---

<sup>1127</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 25. Sur cette notion voy. P. PHILIPPOT, *Les infractions de prévention*, th. Dact. Nancy, 1977. Pour des développements sur l'impact du droit pénal européen relativement à cette tendance voy. A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), *EU Counter-Terrorism Offences : What Impact on National Legislation and Case-law?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, 314 p.

<sup>1128</sup> J. ALIX, *Terrorisme et droit pénal : étude critique des incriminations terroristes*, Dalloz, 2010, p. 180.

<sup>1129</sup> Pour des exemples en droit belge voy. Liège (6<sup>è</sup>ch.), 18 octobre 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1878 ; Corr. Bruxelles (49<sup>e</sup> chambre), 10 mai 2010. Confirmée en appel, Bruxelles (11<sup>e</sup> chambre), 1<sup>er</sup> décembre 2010 ; Corr. Flandre orientale (div. Gand), 16 octobre 2017, note W. YPERMAN, S. ROYER, « Veroordeling jihadibruid ». Pour des exemples en droit français voy. entre autres J. MUCCIELLI, « Maeva S. : souffrances, djihad et rédemption », *Actualités pénal*, 26 mars 2018.

<sup>1130</sup> J. ALIX, *Op.cit.*, p. 175.

<sup>1131</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 26.

La suppression de la condition du risque par le législateur belge en 2016 avait par ailleurs été mise en échec par la Cour constitutionnelle belge<sup>1132</sup>.

77. Pour que l'infraction existe juridiquement, il ne suffit pas qu'un acte matériel prévu et puni par la loi pénale ait été commis, il faut encore que cet acte matériel ait été l'œuvre de la volonté de son auteur<sup>1133</sup>.

## **2. L'élément moral : l'importance de ne pas confondre intention terroriste et adhésion à l'idéologie terroriste**

78. Toute infraction pénale grave (crimes ou délits) nécessite pour être constituée que soit rapportée la preuve d'un élément moral. Selon la célèbre formule de l'article 121-3 du code pénal français « Il n'y a pas de crime ou de délit sans intention de le commettre ». Cet élément moral suppose que soit démontrée l'intention de l'auteur de commettre l'acte prohibé en ayant conscience de violer la loi pénale. Au sens étymologique, l'intention (*intendere*) est la volonté tendue vers un certain but ; c'est une volonté dirigée<sup>1134</sup>. L'intention criminelle est la volonté d'accomplir un acte que l'on sait défendu par la loi pénale quel que soit le mobile qui l'a inspirée.

79. Pour certains types d'infractions telles que les infractions terroristes et les discours haineux, le dol général, c'est-à-dire la volonté d'accomplir un acte que l'on sait défendu par la loi, n'est pas suffisant. La loi subordonne l'existence de l'infraction à une volonté criminelle plus précise qu'on appelle dol spécial ou dol spécifique<sup>1135</sup> lequel permet de les distinguer des infractions de droit commun identiques dépourvues d'intention terroriste ou haineuse. D'où l'importance de l'élément intentionnel dans la criminalité terroriste car c'est véritablement cet élément qui donne aux infractions terroristes leur spécificité. Par exemple, l'infraction du code pénal belge de participation aux activités d'un groupe terroriste (art. 140) nécessite que l'agent ait eu ou aurait dû avoir connaissance de ce que sa participation pourrait contribuer à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste. De même que la provocation publique à commettre une infraction terroriste prévue à l'article 5 de la directive (UE) 2017/541 exige que l'agent ait l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, de manière directe ou indirecte. La caractérisation de l'élément intentionnel est d'autant plus importante que les actes matériels de participation aux activités terroristes sont parfois d'une grande banalité (ex. voyager ; s'exprimer en public, etc.). Commentant les évolutions récentes de la législation antiterroriste belge, Maria-Luisa Cesoni explique ainsi qu'« En anticipant toujours davantage l'intervention répressive, le législateur a créé des incriminations qui s'éloignent de plus en plus de tout acte terroriste concret et dont

---

<sup>1132</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre pp. 34-36.

<sup>1133</sup> B. BOULOC, *Op.cit.*, para. 266.

<sup>1134</sup> *Ibid.*, p. 244.

<sup>1135</sup> *Ibid.*, p. 251.

l'élément moral, qui constitue d'abord le pivot des infractions terroristes, devient progressivement le seul véritable élément constitutif »<sup>1136</sup>.

80. La tendance du législateur à faire reposer l'élément intentionnel sur de simples présomptions de fait, a pris un relief particulier dans le cadre du délit de consultation habituelle de site internet terroriste désormais abrogé en droit français. Le défaut d'intention terroriste était l'un des points cruciaux qui avait retenu l'attention de la juridiction constitutionnelle française. Dans une première décision, il avait en effet été reproché à la disposition contestée de réprimer le comportement litigieux sans même exiger que l'auteur ait la volonté de commettre des actes terroristes, ni même la preuve que cette consultation s'accompagne d'une manifestation de l'adhésion à l'idéologie terroriste exprimée par ces services<sup>1137</sup>. Si le législateur a par la suite rétabli le texte en y ajoutant, comme élément constitutif de l'infraction, l'exigence que l'auteur manifeste une adhésion à l'idéologie exprimée sur les services de communication en ligne, celle-ci n'est pas suffisante comme le souligne le Conseil constitutionnel. Les juges suprêmes considèrent en effet que cette consultation et cette manifestation [d'adhésion à l'idéologie litigieuse] ne sont pas susceptibles d'établir à elles seules l'existence d'une volonté de commettre des actes terroristes<sup>1138</sup>. Par cette décision, le Conseil constitutionnel rappelle l'importance que soit caractérisé l'élément moral de l'infraction tout en soulignant l'impossibilité que cet élément puisse être déduit d'une simple adhésion aux thèses terroristes. Un rappel du même ordre a été adressé plus récemment à la chambre criminelle de la Cour de cassation française qui avait jugé que le fait de détenir, en toute connaissance de cause, des fichiers ou des documents caractérisant l'apologie d'actes de terrorisme, lorsque cette détention s'accompagne d'une adhésion à l'idéologie exprimée dans ces fichiers ou documents, constitue le délit de recel d'apologie d'actes de terrorisme<sup>1139</sup>. La chambre criminelle faisant ainsi de l'adhésion à l'idéologie terroriste le fondement même de la répression<sup>1140</sup>. Au terme de sa décision, le Conseil constitutionnel constate le défaut d'élément intentionnel au titre des éléments requis pour constituer l'infraction<sup>1141</sup>. Il précise en outre que ni l'adhésion du receleur à l'idéologie exprimée dans les fichiers ou documents apologétiques, ni la détention matérielle desdits fichiers ou documents ne sont susceptibles d'établir, à elles seules, l'existence d'une volonté de commettre des actes terroristes ou d'en faire l'apologie<sup>1142</sup>. Ces deux dernières décisions témoignent ainsi de la confusion qui semble parfois exister entre l'intention terroriste et le fait d'adhérer à l'idéologie terroriste. Comme l'a rappelé à plusieurs reprises le Conseil constitutionnel, l'intention terroriste, qui fait partie des éléments nécessaires à la constitution de l'infraction, ne peut être présumée de la seule adhésion à l'idéologie terroriste. Cette décision permet ainsi de tracer une ligne rouge. Pour reprendre les mots de Pascal Beauvais, « En

<sup>1136</sup> M.-L. CESONI, *Op.cit.*, p. 235.

<sup>1137</sup> Décision n°2016-611 QPC du 10 février 2017, M. David P, *Op.cit.*, para. 14.

<sup>1138</sup> Décision n°2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P., *Op.cit.*, para. 14.

<sup>1139</sup> Décision n°2020-845 QPC du 19 juin 2020, M. Theo S.

<sup>1140</sup> Voy. en ce sens J. ALIX, *Op.cit.*, 2020.

<sup>1141</sup> Décision n°2020-845 QPC du 19 juin 2020, *Op.cit.*, para 24.

<sup>1142</sup> *Ibid.*, para. 24.



démocratie, l'appartenance à un courant idéologique violent, mais sans aucun passage à l'acte, ne peut, à elle seule, donner lieu à répression »<sup>1143</sup>. Ramené au sujet qui nous intéresse, cela revient à proscrire la répression pénale de la *seule* radicalisation. La radicalisation, entendue comme l'articulation d'une idéologie extrémiste et d'une logique d'action violente, ne peut, dans un État de droit libéral, être incriminée en elle-même »<sup>1144</sup>.

81. A l'issue de cette analyse, il ressort que les exigences relatives à l'élément matériel et à l'élément moral de l'infraction ont tendance à s'affaiblir du fait de l'orientation préventive des législations terroristes. Si cette tendance s'est développée indépendamment de la lutte contre la radicalisation, l'on mesure combien le supposé *continuum* entre adhésion à l'idéologie terroriste et matérialisation de celle-ci par des actes violents est prégnant dans cette évolution. La lutte contre la radicalisation vient légitimer une répression anticipée en assignant aux législations pénales des objectifs nouveaux : empêcher l'adhésion à l'idéologie terroriste par anticipation du risque d'acte violent; contrecarrer la force d'attraction de la propagande terroriste en ligne. C'est ainsi que, tout en s'inscrivant dans une tendance déjà à l'œuvre, la radicalisation contribue à exacerber l'orientation préventive du droit pénal. Si les juridictions suprêmes continuent de jouer un rôle de premier plan pour préserver ces exigences et mettre un frein aux tentatives des législateurs nationaux de repousser sans cesse les confins de l'intervention pénale, l'attention dévolue au fait d'adhérer à l'idéologie terroriste dans les travaux législatifs et dans la pratique judiciaire nationale ne peut qu'interpeller. La radicalisation dans sa forme idéologique se voit accorder une attention grandissante comme critère de dangerosité susceptible de fonder la répression pénale. Et ce, alors même qu'en l'état du droit positif les pensées, aussi radicales et condamnables soient-elles, ne sont pas incriminables en tant que telles<sup>1145</sup>. Seule leur manifestation extérieure est susceptible de l'être.

82. Cette tendance, qui consiste à faire intervenir le droit pénal bien en amont de l'acte qu'il cherche à empêcher, nourrit de longue date des réflexions quant à son utilité. L'on peut en effet s'interroger sur la capacité du droit pénal à dissuader les locuteurs potentiels d'exprimer leur adhésion en faveur du terrorisme, voire de manifester verbalement leur intolérance envers l'autre. Dans un texte fondateur des grands principes du droit pénal moderne, Cesare Beccaria défendait en son temps l'idée qu'il serait contreproductif d'ériger en infraction tout ce qui peut inciter à la commission d'un délit : « A quoi serions-nous réduits si l'on devait interdire tout ce qui peut inciter aux délits ? Il faudrait priver l'homme de l'usage de ses sens. Pour un motif qui pousse à commettre un délit, il y en a mille qui poussent à commettre ces actions indifférentes que les mauvaises lois

---

<sup>1143</sup> P. BEAUVAIS, « L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité », *Chronique de jurisprudence, Droit pénal général, Revue de science criminelle et de droit comparé*, Dalloz, janvier-mars 2018.

<sup>1144</sup> J. ALIX, « Radicalisation et droit pénal », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, 2020, p. 769.

<sup>1145</sup> *Ibid.*

appellent délits ; et si la probabilité des délits est proportionnelle au nombre des motifs qui y incitent, élargir la sphère des délits, c'est accroître la probabilité qu'on les commette »<sup>1146</sup>. Dans un contexte plus récent, troublé par un phénomène d'attraction au terrorisme sans précédent, Maître François Sureau revendique l'idée que « ce n'est pas en ôtant du cerveau du citoyen, selon le mot de Tocqueville, 'le trouble de penser' qu'on peut espérer triompher de ceux qui précisément veulent qu'on ne pense pas »<sup>1147</sup>. Ces réflexions invitent à questionner la pertinence des moyens permettant d'atteindre le résultat souhaité. Corrélativement, il s'agit de ne pas négliger les effets contre productifs susceptibles de découler d'une répression excessivement précoce.

83. Dans la mesure où internet tend à devenir un espace de libre expression de plus en plus important, la répression des expressions précitées s'est accompagnée de moyens permettant d'empêcher leur circulation en ligne. Il s'agira de voir qu'en parallèle des efforts entrepris pour approfondir le rapprochement des législations pénales et sanctionner efficacement les expressions en faveur du terrorisme, l'attention se déplace sur les moyens d'entraver leur diffusion en ligne. La lutte contre la circulation en ligne des idées terroristes ou extrémistes - nous verrons que le terme n'est pas stable - fait appel à divers types d'instruments appartenant à la fois au domaine du marché intérieur et au domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. S'y reflète un resserrement des liens entre prévention du terrorisme et régulation des idées qui s'expriment en ligne. Ce dont il découle des bouleversements non négligeables, d'autant que le flou entourant la définition de certains comportements infractionnels se répercute, dans une large mesure, sur les moyens d'entrave.

## **II. Les moyens d'entrave à la circulation d'expressions terroristes en ligne : les règles du marché intérieur en renfort de la coopération policière et judiciaire en matière pénale**

84. Le cadre juridique établi au niveau de l'Union présente certaines faiblesses pour prévenir efficacement la propagation de discours incitatifs au terrorisme (A) et les instruments non contraignants jusqu'ici privilégiés pour responsabiliser les entreprises privées de l'internet<sup>1148</sup> ne permettent pas d'aboutir aux résultats escomptés. Force est de constater que la voie législative semble désormais s'imposer pour répondre de manière coordonnée au problème transnational de la propagande terroriste en ligne (B). Cela suppose au préalable de s'entendre sur la portée et le sens qu'il convient de donner

---

<sup>1146</sup> C. BECCARIA, *Des délits et des peines*, Paris, Ed. Payot & Rivages, 2014, §XLI « Comment on prévient les délits », pp. 181-182.

<sup>1147</sup> F. JOHANNES, « Le délit de consultation des sites terroristes : l'éblouissante démonstration de François Sureau », *Journal Le Monde*, 8 février 2017, accessible à partir du lien suivant (consulté le 2 mai 2021) : [https://www.lemonde.fr/justice/article/2017/02/08/le-delit-de-consultation-des-sites-terroristes-l-ebloissante-demonstration-de-francois-sureau\\_5995556\\_1653604.html](https://www.lemonde.fr/justice/article/2017/02/08/le-delit-de-consultation-des-sites-terroristes-l-ebloissante-demonstration-de-francois-sureau_5995556_1653604.html).

<sup>1148</sup> Par entreprises privées de l'Internet nous désignons l'ensemble des opérateurs qui jouent un rôle clé en permettant aux utilisateurs d'accéder au contenu d'Internet, à savoir les fournisseurs d'accès et de services mais aussi les hébergeurs et les éditeurs de contenus.

à la notion de « contenu à caractère terroriste » sur laquelle se fondent les mesures envisagées. Or, les difficultés à circonscrire cette notion révèlent, à plus d'un égard, l'insécurité juridique qui règne dans les moyens visant à prévenir l'exposition à des contenus « radicalisants ».

## **A. Les faiblesses du cadre législatif existant**

85. Plusieurs instruments législatifs adoptés au niveau de l'Union sont susceptibles de concourir à la régulation des contenus illicites en ligne, entre autres à caractère terroriste, que ce soit par le biais de disposition contraignante issue d'instruments harmonisant les législations pénales nationales ou par les restrictions à la libre circulation des services en ligne prévues par les règles du marché intérieur. Néanmoins, ceux-ci souffrent de plusieurs lacunes tenant, pour certains, à leur portée restreinte et, plus généralement, à leur absence de caractère contraignant à l'égard des opérateurs privés de l'internet qui sont amenés à jouer un rôle de plus en plus important pour détecter et supprimer les contenus litigieux.

86. A ce stade quelques précisions terminologiques s'imposent compte tenu du rôle différent que peuvent endosser les acteurs de l'internet à l'égard des contenus qui circulent en ligne. En dépit d'une typologie commune établie au niveau de l'Union, trois catégories d'acteurs sont habituellement distingués: le fournisseur d'accès à internet, qui comme son nom l'indique offre une connexion à internet (1) ; l'hébergeur de contenu qui stocke des informations fournies par leurs utilisateurs, à la demande de ces derniers, et permet à d'autres d'y accéder, souvent à grande échelle (par ex. les plateformes de réseaux sociaux telles que Facebook et Twitter) (2) ; et le fournisseur de contenu, qui est un utilisateur qui fournit des informations qui sont stockées à sa demande par un prestataire de services d'hébergement (3).

### ***1. Les lacunes des instruments contraignants***

87. Les lacunes identifiées pour éradiquer efficacement les expressions incitatives au terrorisme dans l'espace en ligne concernent à la fois les sources d'obligation issues des instruments d'harmonisation des législations pénales **(a)** et les règles du marché intérieur **(b)**.

#### **a. Les sources d'obligation issues des instruments d'harmonisation des législations en matière pénale**

88. En vertu du nouvel article 21 de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>1149</sup> les États membres doivent prendre des mesures nécessaires pour faire rapidement supprimer les contenus en ligne constituant une provocation publique à commettre une infraction terroriste. Si plusieurs législations nationales prévoient une

---

<sup>1149</sup> Voy Directive (UE) 2017/541 du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*, art. 21.

telle possibilité<sup>1150</sup>, le rapport d'évaluation de la transposition de cet instrument relève que dans l'ensemble « la transposition de cet article est erratique dans les États membres »<sup>1151</sup>. Outre le cas de la Grèce qui n'a pas transposé cette disposition, certaines législations nationales ne prévoient que des mécanismes de blocage de contenus et non la suppression de ceux-ci. D'autres autorisent la suppression des contenus en ligne mais ne prévoient aucune obligation ou procédure à cette fin<sup>1152</sup>. Il s'avère également que seuls seize États membres ont transposé la partie de la disposition de l'article 21, paragraphe 1 qui les encourage à obtenir la suppression des contenus hébergés en dehors de leur territoire<sup>1153</sup>. Enfin, s'agissant de l'obligation d'informer les utilisateurs de la suppression des contenus visée au paragraphe 3, il ressort dudit rapport que celle-ci fait défaut dans plusieurs États membres<sup>1154</sup>.

89. En dehors des lacunes pointées par la Commission européenne s'agissant de la transposition de cette disposition, notons que la portée de l'obligation contenue à l'article 21 précité est restreinte aux seules expressions illicites constitutives d'une provocation publique au terrorisme. Or, l'on verra à travers le nouveau règlement européen visant à empêcher la diffusion des contenus terroristes en ligne que l'ambition du législateur européen est d'étendre l'obligation de suppression à d'autres comportements incriminés par la directive (UE) 2017/541<sup>1155</sup>. L'on verra également que l'efficacité sans cesse recherchée dans l'éradication de la propagande véhiculée par les groupes terroristes conduit, semble-t-il, les institutions européennes à ne pas considérer uniquement la norme commune de référence qu'est la loi pénale pour aboutir à la suppression de ces supports, mais aussi les conditions générales des entreprises de l'internet. Cette évolution étant de nature à permettre que des expressions non constitutives d'une infraction pénale puissent faire l'objet d'une mesure d'entrave (de suppression ou de blocage).

90. Concernant les contenus à caractère « haineux » qui constituent tout autant une source de préoccupation dans le cadre de la lutte contre la propagande extrémiste, la décision-cadre 2008/913/JAI ne prévoit pas d'obligation similaire de suppression de contenus constitutifs d'expressions haineuses au sens de cet instrument. Elle prévoit néanmoins, en vertu de son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, b) que ces comportements ont vocation à être réprimés quel que soit le support de leur diffusion, sous-entendu aussi bien en ligne que hors ligne. Comme le souligne le rapport de mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI, plusieurs États sont effectivement dotés d'une législation réprimant les

---

<sup>1150</sup> Voy. par exemple art. 227-4 du Code pénal français

<sup>1151</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil présenté conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, COM(2020), 30 septembre 2020, pp. 16-17.

<sup>1152</sup> *Ibid.*

<sup>1153</sup> *Ibid.*

<sup>1154</sup> *Ibid.*

<sup>1155</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 119 et s.

discours de haine exprimés en ligne dont ils entendent renforcer les effets comme le montre l'actualité législative récente<sup>1156</sup>.

91. Au-delà des potentialités offertes par les instruments d'harmonisation des législations pénales, le cadre juridique du marché intérieur prévoit plusieurs motifs de restriction à la libre circulation des services en ligne, dont certains intéressent directement les expressions à caractère haineux ou terroriste.

## **b. Les restrictions à la libre circulation des services en ligne prévues par les règles du marché intérieur**

92. L'article 3 paragraphe 4 de la directive 2000/31/CE dite « Directive sur le commerce électronique » prévoit la faculté pour un État membre de prendre certaines mesures dérogeant à la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre pour des motifs tenant à l'ordre public, en particulier la prévention, les investigations, la détection et les poursuites en matière pénale, notamment la protection des mineurs et la lutte contre l'incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité, ou encore, pour des raisons tenant à la sécurité publique, y compris la protection de la sécurité et la défenses nationales<sup>1157</sup>. La Commission soutient que cette disposition confère la possibilité aux États membres de prendre des mesures telles que des sanctions ou injonctions visant à restreindre la fourniture d'un service en ligne « dans le contexte du terrorisme »<sup>1158</sup>. Il est intéressant de relever que des restrictions similaires sont prévues à l'égard d'autres médias traditionnels<sup>1159</sup>. En vertu de la directive sur les services de médias audiovisuels, les États membres sont même tenus de veiller à ce que les services offerts ne contiennent aucune incitation à la haine fondée sur la race, le sexe, la religion ou la nationalité, ni (en vertu d'une modification de 2018) aucune provocation publique à commettre une infraction terroriste au sens de la directive 2017/541<sup>1160</sup>. Des restrictions à la diffusion d'émissions télévisées promouvant la violence terroriste contre une communauté

---

<sup>1156</sup> Voy. notamment la loi française n°2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, *J.O.R.F.* n°0156 du 25 juin 2020 dite « loi AVIA », ou encore la loi allemande « NetzDG » entrée en vigueur en janvier 2018.

<sup>1157</sup> Voy. art. 3 paragraphe 4. a).i). de la directive 2000/31/CE du parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur dite (« directive sur le commerce électronique »), *J.O.C.E.* L 178/1, 17 juillet 2000.

<sup>1158</sup> Voy. Communication de la Commission 2005, COM (2005)313 final, *Op.cit.*, pp.4-5.

<sup>1159</sup> Voy. Notamment Directive (abrogée depuis le 4 mai 2010) 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, *J.O.U.E.*, 18 décembre 2007, L 332/27, art. 4, a), i). Celle-ci a depuis été remplacée par la Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010, *J.O.U.E.*, L 95/1 du 14 mars 2010 qui contient des dispositions identiques.

<sup>1160</sup> Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marchés, *J.O.U.E.*, L 303/69, 28 novembre 2018.

déterminée de personnes ont pu ainsi être autorisées sur le fondement de la directive relative à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle<sup>1161</sup>, au motif que de telles expressions sont constitutives d'une incitation à la haine prohibée en droit de l'Union<sup>1162</sup>.

93. Si les dispositions précitées laissent une certaine marge de manœuvre aux États pour restreindre la fourniture de service en ligne à des fins sécuritaires, cette faculté ne peut être que limitée conformément à la philosophie libérale qui anime ces instruments, dont l'objet principal est de réduire les entraves à la libre circulation des services<sup>1163</sup> et non de lutter contre la propagande terroriste. Leur vocation initiale est de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur en assurant la libre circulation des marchandises et des services et la liberté d'accès à l'information pour l'utilisateur. Dans cet esprit, les États membres ne peuvent limiter les activités de la société de l'information que dans des cas limités et ne peuvent, en principe, imposer d'obligations trop strictes à la charge des prestataires internet<sup>1164</sup>.

94. L'article 14 de la Directive sur le commerce électronique pose en effet le principe de l'irresponsabilité de l'hébergeur (statut inclus dans la définition de prestataire internet), sauf lorsque ayant eu connaissance du caractère illicite d'une information diffusée, il n'a rien fait pour en arrêter la diffusion. Le paragraphe 3 de l'article 14 précise toutefois que cette disposition « n'affecte pas la possibilité, pour une juridiction ou une autorité administrative, conformément aux systèmes juridiques des États membres, d'exiger du prestataire qu'il mette fin à une violation ou qu'il prévienne une violation et n'affecte pas non plus la possibilité, pour les États membres, d'instaurer des procédures régissant le retrait de ces informations ou les actions pour en rendre l'accès impossible »<sup>1165</sup>. Cette disposition représente ainsi une base adéquate pour l'élaboration de mécanismes permettant le retrait ou le blocage des informations illicites. En dépit du manque d'harmonisation des procédures nationales en matière de notification, de retrait et de blocage des contenus illicites, lesquelles varient considérablement selon les traditions juridiques différentes des États<sup>1166</sup>, bon nombre de pays européens se sont dotés de

---

<sup>1161</sup> Voy. Article 22bis de la directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relative à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (directive « Télévisions sans frontières »), modifiée par la directive 97/36/CE du parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997, *J.O.U.E.*, 30 juillet 1997, L 202 (plus en vigueur).

<sup>1162</sup> C.J., arrêt *Mesopotamia Broadcast A/S METV et Roj TV A/S c. Bundesrepublik Deutschland*, 22 septembre 2011, aff. jointes C-244/10 et C-245/10, points 44 à 46.

<sup>1163</sup> Sur l'approche marché intérieur sous-tendant cette directive voy. R. DE BOTTINI, « La directive 'commerce électronique' du 8 juin 2000 », *Revue du marché commun de l'Union européenne*, 2001, p. 368.

<sup>1164</sup> Voy. art. 2 paragraphe b). de la directive sur le commerce électronique. La notion de prestataire internet étant entendu comme toute personne physique ou morale fournissant un service en ligne au sens de ladite directive incluant ainsi les services d'hébergement.

<sup>1165</sup> Voy. Art. 13§2 de la directive sur le commerce électronique

<sup>1166</sup> Voy. en ce sens Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, « lutter contre le contenu illicite en ligne – Pour une responsabilité accrue des plateformes en ligne », COM(2017) 555 final, 28 septembre 2017, p.6. Voy également Recommandation de la Commission du 1.3.2018 sur les mesures destinées à lutter, de manière efficace, contre les contenus illicites en ligne, *Op. cit.*, considérant 11.

mécanismes spécifiques pour bloquer, filtrer ou retirer du contenu sur internet lié à des activités terroristes<sup>1167</sup>.

95. La marge qu'offrent les dispositions de la directive sur le commerce électronique a par exemple été exploitée par le législateur français pour un noyau de données infractionnelles, incluant initialement l'apologie des crimes contre l'humanité, l'incitation à la haine raciale ainsi que la pornographie enfantine<sup>1168</sup>, et, plus récemment, la provocation à la commission d'actes de terrorisme et de leur apologie compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression de tels comportements<sup>1169</sup>. La législation belge prévoit également la possibilité pour le procureur du roi d'empêcher l'accès à des données contenues dans un système informatique qui seraient contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs dans un cadre pénal<sup>1170</sup>. Les injonctions (administrative ou judiciaire) de retrait ou de blocage qui peuvent être adressées aux prestataires internet concernés<sup>1171</sup> sont alors concomitantes à la constatation d'une infraction pénale dont elles visent à assurer l'efficacité répressive. Autrement dit, les prestataires internet s'exécutent ici en application d'une injonction émise par une autorité répressive et non de manière spontanée ou proactive comme l'y encourage la tendance législative actuelle visant à responsabiliser davantage les plateformes en ligne face au problème des contenus illicites<sup>1172</sup>.
96. L'article 15 paragraphe 1 de la directive sur le commerce électronique interdit par ailleurs aux États de mettre à la charge des prestataires de services internet<sup>1173</sup> une obligation générale de surveillance. Cette exigence protectrice de la liberté individuelle<sup>1174</sup> tend à restreindre les pratiques de surveillance dans l'espace en ligne. Son existence n'est pas remise en cause par la perspective d'une refonte du cadre juridique applicable aux plateformes en ligne au niveau de l'Union (telle que prévue par le '*Digital Services Act*')<sup>1175</sup>. Il découle de l'interdiction précitée que les États membres ne doivent pas imposer aux prestataires internet une obligation générale de

---

<sup>1167</sup> Voy. en ce sens Étude comparative du Conseil de l'Europe sur le blocage, le filtrage et le retrait de contenus illégaux sur internet, 20 décembre 2015, accessible à partir du lien suivant (consulté le 1<sup>er</sup> janvier 2020) : <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/study-filtering-blocking-and-take-down-of-illegal-content-on-the-internet>.

<sup>1168</sup> Voy. Loi française n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (dite « LCEN »), *J.O.R.F.* n°0143 du 22 juin 2004, art.6, I, alinéa 7.

<sup>1169</sup> Voy. art. 6 alinéa 1 de la loi française pour la confiance dans l'économie numérique transposant la décision-cadre relative au commerce électronique modifiée par la loi n°2014-1353 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme du 13 novembre 2014.

<sup>1170</sup> Voy. art. 20, paragraphe 3 de la loi du 11 mars 2003 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information, *M.B.*, 14 janvier 2014 lu en combinaison avec l'art. 39*bis*, paragraphe 6 du Code d'instruction criminelle belge.

<sup>1171</sup> Sont concernés les éditeurs de service, les hébergeurs de services et les fournisseurs d'accès à internet.

<sup>1172</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 109.

<sup>1173</sup> La notion de « prestataire » est entendue au sens de ladite directive comme « toute personne physique ou morale qui fournit un service de la société de l'information ».

<sup>1174</sup> En ce compris, celle des utilisateurs de l'espace en ligne et de la liberté d'entreprendre des prestataires internet.

<sup>1175</sup> Voy. Art. 7 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM(2020) 825 final, 15 décembre 2020.

surveiller les informations qu'ils transmettent ou stockent, ni les obliger à rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illicites<sup>1176</sup>, telle que le fait d'inciter au terrorisme. L'article 15 paragraphe 2 de ladite directive permet seulement aux États membres d'imposer à l'égard desdits prestataires une obligation d'information en cas d'activités illicites alléguées par le biais de leurs services<sup>1177</sup>. Dans une communication de 2005, la Commission européenne avait d'ailleurs invité les États à faire usage d'un tel mécanisme pour lutter contre la propagande terroriste sur internet<sup>1178</sup>. Conformément à la faculté laissée aux États d'imposer à l'égard desdits services, non pas une obligation de surveillance générale mais une obligation d'information, certains États comme la France et la Belgique prévoient une telle obligation d'information dans leur législation<sup>1179</sup>.

97. Les règles du marché intérieur prévoient ainsi la faculté pour les États de déroger à la libre circulation des services en ligne pour des impératifs sécuritaires, voire leur imposent de veiller à ce que les services proposés ne contiennent pas de contenus illicites. Toutefois, le régime favorable aux hébergeurs de contenus établi par la directive sur le commerce électronique limite les possibilités d'engager leur responsabilité en cas de publications illicites diffusées par le biais de leur service<sup>1180</sup>. Nous le verrons, ce régime protecteur est en voie de subir des évolutions notables pour répondre aux défis de la lutte contre les contenus illicites en ligne – catégorie incluant les contenus dits « haineux » ou « à caractère terroriste ». Outre les possibilités limitées d'engager la responsabilité des prestataires internet, les procédures de suppression et de blocage de contenus sont susceptibles de varier d'un État à l'autre, de même que le sort du contenu litigieux dépend dans une large mesure du seuil de tolérance accordée à la libre expression dans l'État concerné, lequel n'est pas nécessairement identique selon les traditions juridiques et culturelles des États<sup>1181</sup>.

98. Compte tenu de la vitesse de propagation de contenus de propagande terroriste, diffusés de surcroît dans de multiples langues et à l'échelle de plusieurs États, le Conseil de l'UE convient régulièrement qu'une lutte efficace contre la propagande terroriste nécessite que les États mutualisent leurs ressources et élaborent une stratégie de prévention coordonnée à l'échelle européenne tout en assurant qu'internet demeure un

---

<sup>1176</sup> Voy. art. 15§1 de la Directive sur le commerce électronique

<sup>1177</sup> Art. 15§2 de la Directive sur le commerce électronique

<sup>1178</sup> Voy. Communication de la Commission 2005, COM (2005)313 final, *Op.cit.*, p. 5.

<sup>1179</sup> Voy. Loi française n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (dite « LCEN »), *Op.cit.*, art.6, I, alinéa 7. Pour des développements approfondis voy. également E. LETOUZEY, « La radicalisation religieuse saisie par le droit du numérique » in O. Bui-Xuan (dir.), *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Institut universitaire Varenne, Coll. Colloques & Essais, 2018, pp. 107-121. Voy également art. 21 de la loi belge du 11 mars 2003 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information, *Op.cit.*

<sup>1180</sup> Étant précisé que le retrait de contenus illicites contenant de la propagande djihadiste est majoritairement le fait d'une politique volontariste de la part des acteurs privés de l'internet. Voy. en ce sens E. LETOUZEY, 2018, *Op.cit.*, p. 117.

<sup>1181</sup> Voy. *Infra* Chapitre IV développements relatifs à la liberté d'expression.



espace de libre expression<sup>1182</sup>. Existe un large consensus autour de l'idée que l'efficacité de la réponse apportée au problème de la diffusion de discours de portée violente dépend étroitement de la collaboration menée avec les acteurs privés de l'internet de la part desquels sont attendus des efforts supplémentaires à cet égard. En hébergeant des contenus ou en facilitant l'accès, ceux-ci détiennent un rôle significatif dans la mise à disposition de contenus susceptibles d'être accessibles à un grand nombre d'utilisateurs au-delà des frontières nationales. Ils disposent en outre d'une marge de discrétion non négligeable pour décider du sort à réserver à un contenu.

## ***2. Une efficacité subordonnée à la coopération volontaire avec les acteurs privés de l'internet***

99. Alors que plusieurs États membres disposent déjà d'unités de police compétentes aux fins de traiter les signalements de contenus illicites en ligne<sup>1183</sup>, y compris à caractère extrémiste ou terroriste, Europol a vu ses prérogatives renforcées pour soutenir le travail des autorités nationales compétentes dans la lutte contre la propagande terroriste en ligne en collaboration avec les opérateurs privés de l'internet (a). Cependant, l'efficacité de ses nouvelles missions dépend en grande partie de la coopération volontaire des opérateurs de l'internet (b).

### **a. L'Unité de l'UE chargée du signalement des contenus sur internet (*Internet Referral Unit*)**

100. L'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) détient de longue date un rôle clé pour aider les États à prévenir le terrorisme<sup>1184</sup>. Ses prérogatives en matière de collecte, de stockage et de traitement de données ont été continuellement renforcées au gré des évolutions de la menace terroriste, notamment face aux préoccupations liées à l'utilisation d'internet à des fins de recrutement et de propagande.

101. Dans une déclaration du 30 janvier 2015 faisant suite aux attaques terroristes commises en France au sein de Charlie Hebdo et de l'Hypercashier, le Conseil européen appelait de ses vœux à la création d'une unité européenne de lutte contre la propagande en ligne. Cette initiative étant justifiée par l'importance du rôle joué par internet dans le processus de radicalisation et la nécessité de renforcer la coopération avec le secteur

---

<sup>1182</sup> Council of the EU, "EU Internet Referral Unit at Europol – Concept note", 7266/15, March 2015.

<sup>1183</sup> C'est l'exemple de l'Office central de la lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) rattachée à la police judiciaire en France. Cet office met à la disposition des internautes la plateforme PHAROS (Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements), qui permet de signaler en ligne les contenus et comportements illicites sur l'Internet, incluant notamment le terrorisme et l'apologie du terrorisme.

<sup>1184</sup> Voy. C. COCQ, F. GALLI, "The evolving role of Europol and Eurojust in the fight against terrorism at the EU level: deficient flows and future prospects", *Trust in International Police and Justice Cooperation*, S. HUFNAGEL, C. MCCARTNEY (eds.), Hart International Series in Law and Society, London, 2017, pp. 125-148; C. KAUNERT, "Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension", *Studies in Conflict & Terrorism*, 2010, pp. 652-671.

de l'industrie pour assurer la suppression des contenus terroristes et extrémistes<sup>1185</sup>. C'est dans ce contexte que les ministres de la justice et des affaires intérieures ont approuvé le 12 mars 2015 - seulement deux mois après les attentats survenus en France - la possibilité d'étendre les compétences d'Europol à la question « des contenus Internet faisant l'apologie du terrorisme ou de l'extrémisme violent »<sup>1186</sup>. Cela devait se traduire au plan pratique par la création en son sein d'une unité de l'UE chargée du signalement des contenus sur internet pour juillet 2015. Cette évolution est reflétée par le paragraphe 38 du préambule du règlement Europol (UE) 2016/794 lequel précise que compte tenu de la menace exceptionnelle et spécifique que constituent pour la sécurité intérieure de l'Union, le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité, en particulier lorsqu'ils sont facilités, favorisés ou commis à l'aide de l'internet, Europol devrait pouvoir procéder à des échanges directs de données à caractère personnel avec des parties privées<sup>1187</sup>. Sont désormais incluses parmi les missions confiées à Europol, celles de « soutenir les actions des États membres en matière de prévention des formes de criminalité énumérées à l'annexe 1 qui sont facilitées, favorisées ou commises à l'aide de l'internet, et de lutte contre ces phénomènes, y compris en coopération avec les États membres, le signalement de contenu sur internet, à l'aide duquel ces formes de criminalité sont facilitées, favorisées ou commises, aux fournisseurs de services en ligne concernés pour qu'ils examinent sur une base volontaire la compatibilité du contenu sur internet signalé avec leurs propres conditions générales »<sup>1188</sup>. La collaboration d'Europol avec les parties privées devrait se renforcer suite à la récente proposition législative présentée par la Commission européenne en ce sens<sup>1189</sup>. Celle-ci prévoit notamment de faciliter l'échange de données à caractère personnel entre Europol et les parties privées pour permettre à ce dernier de concourir efficacement à la lutte contre les « contenus à caractère terroriste en ligne »<sup>1190</sup>.

102. L'unité de l'UE chargée du signalement des contenus sur internet (ci-après l'« EU IRU ») est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015 et rattachée au nouveau Centre européen de contre-terrorisme d'Europol (ECTC). Les missions confiées à cette nouvelle unité<sup>1191</sup> visent à aider les États à détecter et à éliminer les contenus

<sup>1185</sup> Council of the EU, “Informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 and 30 January 2015”, 2015, 5855/15, p.5

<sup>1186</sup> Voy. Conseil de l'Union européenne, Résultats de la 3376<sup>e</sup> session du Conseil Justice et affaires intérieures, 7178/15, Bruxelles, les 12 et 13 mars 2015.

<sup>1187</sup> Voy. Règlement (UE) 2016/794 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/034/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *J.O.U.E.*, L 135/53, 11 mai 2016, préambule, para 38.

<sup>1188</sup> Voy. Art. 4.1.m) du Règlement Europol 2016/794.

<sup>1189</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation, COM(2020) 796 final, 9 décembre 2020.

<sup>1190</sup> *Ibid.*

<sup>1191</sup> *Ibid.* p.3. Ces tâches sont définies comme suit :

- Coordonner et assumer des tâches d'identification (*flagging*) de contenus à caractère extrémiste et terroriste en ligne en collaboration avec les partenaires concernés
- Fournir un suivi prompt et efficace des signalements effectués en coopération étroite avec le secteur de l'industrie

terroristes/extrémistes violents en ligne en collaboration avec les partenaires du secteur privé et les points de contacts nationaux. Cette nouvelle unité a été créée sur la base de projets européens préexistant, notamment la plateforme « *Check the web* » développée sur initiative de la présidence allemande en 2007 et reprise ensuite par Europol. La mise en œuvre de ce précédent projet reposait sur une équipe réunissant des linguistes ainsi que des experts en matière de contre-terrorisme travaillant dans sept langues différentes, incluant l’arabe et le russe, et dont la mission consistait à identifier, signaler et analyser les supports de propagande en ligne émanant des groupes terroristes jihadistes. Ces supports étaient stockés au sein du « *Check-the-Web portal* », une base de données contenant les déclarations officielles, publications, matériels vidéo et audio produits par les groupes terroristes ou leurs groupes de soutien accessibles aux autorités répressives nationales<sup>1192</sup>. Étant précisé que les résultats d’analyse et rapports produits dans le cadre du projet « *Check the web* » étaient régulièrement utilisés dans le cadre d’enquêtes en matière pénale et de procédures judiciaires au niveau national<sup>1193</sup>. Cette précédente initiative permet ainsi à Europol de s’appuyer sur l’expérience consolidée en matière de propagande terroriste, mais aussi sur son savoir-faire en matière de prévention de la criminalité dans le cyberspace pour fournir une expertise technologique et des services d’analyses aux États membres<sup>1194</sup>. Il est à noter que la création de cette unité est par ailleurs calquée sur le modèle de l’unité de signalement britannique développée par Scotland Yard<sup>1195</sup> (*‘The British Counter-Terrorism Referral Unit – CTIRU’*). Le Royaume-Uni étant à l’époque le seul pays à mettre en pratique des mesures policières pour lutter contre la radicalisation en ligne dans le cadre de sa stratégie préventive de lutte contre le terrorisme<sup>1196</sup>.

103. L’EU IRU comprend à son tour une équipe d’experts issus de disciplines complémentaires, incluant des experts en matière de terrorisme d’inspiration religieuse, des traducteurs, des développeurs dans le domaine des technologies de l’information et des communications ainsi que des autorités répressives spécialisées dans le contre-terrorisme. A noter que cette nouvelle entité se concentre sur le signalement de contenus « jihadistes » émanant d’Al-Qaïda et de Daech et leurs organisations affiliées<sup>1197</sup> même si les messages haineux véhiculés par les extrémistes de droite retiennent une attention grandissante. Sa mission principale consiste plus précisément à détecter les contenus

- 
- Soutenir les autorités compétentes, en fournissant une analyse stratégique et opérationnelle
  - Faire office de Centre européen d’expertise concernant les tâches susmentionnées

De plus, le Conseil européen du 23 avril sur la situation en matière de migration en mer méditerranée, dans le cadre de la direction politique donnée aux agences de l’UE, a appelé Europol et l’IRU à étendre leurs sources ouvertes et leur surveillance des activités sur internet à des fins d’éradication de réseaux de traite d’êtres humains illégaux.

<sup>1192</sup> Voy. Europol, EU Internet Referral Unit – Transparency Report 2017, p.5.

<sup>1193</sup> *Ibid.*

<sup>1194</sup> Voy. Europol abrite notamment un centre européen de cyber criminalité depuis 2013 (‘EC3’).

<sup>1195</sup> Voy. Notamment G. DE KERCHOVE, E. SALIOT, « Le digital et la lutte contre le terrorisme : nouveaux défis, nouveaux outils » in *L’Europe au présent !*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 353-383.

<sup>1196</sup> Voy. VIETH K., “Policing the internet: how Europol takes action against undesirable content online”, Statewatch Analysis, July 2017.

<sup>1197</sup> Europol, EU Internet Referral Unit. Year one report – Highlights, p.4.

terroristes/extrémistes en ligne puis à les signaler à l'entreprise sur le site de laquelle ceux-ci sont hébergés aux fins d'aboutir à sa suppression.

104. S'agissant de l'étape du signalement, celui-ci s'effectue à partir des sources ouvertes balayées par l'équipe EU IRU<sup>1198</sup> mais peut aussi émaner de requêtes transmises par les États membres<sup>1199</sup>. Sans que soient expressément précisés les critères sur lesquels se base l'EU IRU pour signaler un contenu « terroriste » ou « extrémiste », Europol se contente d'indiquer que l'agence procède à un examen manuel du contenu en question, en conformité avec les principes établis dans le cadre de la directive de l'UE relative à la lutte contre le terrorisme<sup>1200</sup>. Cette formulation vague laisse sous-entendre que la notion de contenu « terroriste » ou « extrémiste », doit se comprendre par référence à la définition des infractions liées au terrorisme au sens du droit de l'Union, à l'instar du recrutement, de la provocation publique, de l'entraînement à des fins de terrorisme. Demeure la question de savoir comment Europol parvient à réaliser ce travail complexe de qualification. Ce qui nous renvoie à la question de savoir qu'est-ce qu'un contenu terroriste ou extrémiste<sup>1201</sup> ? Etant précisé que cette notion n'est définie par aucun instrument national ou supranational<sup>1202</sup> et que l'extrémisme entretient un rapport à la légalité encore plus flou que le terrorisme<sup>1203</sup>.

105. Quels que soient les critères d'identification sur lesquels se fondent les signalements, c'est en définitive à l'entreprise concernée (par ex. plateforme de réseaux sociaux tels que Facebook ou Twitter) qu'il appartient de juger de l'opportunité de supprimer de tels contenus en fonction des termes et conditions prévus par elle.

## **b. Une marge de discrétion importante laissée aux entreprises privées de l'internet**

106. Il importe de souligner que le signalement d'un contenu terroriste ou extrémiste au fournisseur de service en ligne concerné ne constitue pas un acte de portée contraignante<sup>1204</sup>. Ainsi, Europol n'a aucune influence sur la décision finale de supprimer un contenu en l'absence de pouvoir d'exécution. Autrement dit, tous les contenus identifiés et signalés par l'EU IRU ne donnent pas automatiquement lieu à

---

<sup>1198</sup> A priori, l'unité Europol ne dispose pas d'un accès privilégié aux plateformes en ligne mais dispose des mêmes possibilités conférées aux citoyens pour leur permettre de signaler un contenu indésirable aux fournisseurs de médias sociaux. Voy en ce sens art. 17§2 du règlement Europol 2016/794.

<sup>1199</sup> Ce système a pour but d'éviter les requêtes multiples visant le même contenu tout en permettant à des États membres ne disposant pas de leur propre unité de former une demande en ce sens. En revanche Europol n'accepte pas de requête adressée directement par les citoyens. La coopération se déroule uniquement entre les autorités et les compagnies internet.

<sup>1200</sup> Voy Europol, EU Internet Referral Unit – Transparency Report, 2017, p.4.

<sup>1201</sup> Voy A. REED, H.J. INGRAM, J. WHITTAKER, European Parliament, Study for the LIBE Committee, "Countering Terrorist Narratives", November 2017, p. 30.

<sup>1202</sup> A l'exclusion de la « Proposition de règlement relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne » examinée plus en détail dans les passages ci-après.

<sup>1203</sup> Voy. *Supra* développements du Chapitre I.

<sup>1204</sup> Voy. en ce sens Europol, EU Internet Referral Unit – Transparency Report, 2017, p.4.

une suppression par l'entreprise concernée<sup>1205</sup>. Les entreprises de l'internet se voient accorder un large pouvoir discrétionnaire dans la mesure où les engagements pris au niveau de l'Union pour assurer une régulation efficace des contenus illicites en ligne reposent sur une base volontaire et non contraignante. Parmi les instruments d'autorégulation les plus notoires, mérite d'être mentionné le code de conduite pour la lutte contre les discours haineux illégaux en ligne adopté en 2016<sup>1206</sup>. Par cet instrument, les entreprises Facebook, Microsoft, Twitter et YouTube se sont engagées à lutter proactivement contre les « discours haineux illégaux » diffusés via leurs services sur la base d'un suivi régulier assuré par la Commission européenne. L'influence de cet instrument non contraignant n'est pas à négliger comme en témoigne une étude récente attestant du nombre significatif d'entreprises adhérant à ce code de conduite<sup>1207</sup>. Les entreprises des technologies de l'information sont également parties prenantes du Forum de l'Union sur l'internet, une initiative lancée en 2015 dans l'objectif d'échanger des bonnes pratiques pour lutter efficacement contre la propagande terroriste et les discours de haine en ligne sur la base d'un partenariat public-privé de type volontaire<sup>1208</sup>.

107. Cette nouvelle coopération entre Europol et les entreprises privées de l'internet n'a rien d'anodin et mérite d'être rapprochée du fait que la régulation opérée par référence aux conditions générales des entreprises privées de l'internet permet, théoriquement, la suppression d'un plus grand nombre de contenus que ce que la loi de la plupart des États membres prévoit<sup>1209</sup>. Dans un document de travail datant de janvier 2015<sup>1210</sup>, le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme soulignait ainsi que se conformer aux termes et conditions établis par les entreprises présente l'avantage de permettre la suppression d'un plus grand nombre de contenu que ne le permet la plupart des cadres juridiques nationaux en Europe. Le fait que ces règles aillent plus loin que les législations nationales contribuerait ainsi à réduire le nombre de « supports de radicalisation en ligne »<sup>1211</sup>.

---

<sup>1205</sup> Pour des données statistiques voy. les rapports annuels établis par Europol. Pour un point de vue critique sur les indicateurs établis par Europol aux fins d'évaluer le taux de succès de contenu supprimé suite à l'intervention de cette nouvelle unité voy. Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, « Lutte contre la radicalisation conduisant au terrorisme : la Commission a répondu aux besoins des États membres, mais la coordination et l'évaluation présentent certaines lacunes, 2018, pp.33-35.

<sup>1206</sup> Code de conduite pour la lutte contre les discours haineux illégaux en ligne, Mai 2016.

<sup>1207</sup> Voy. T. CHRISTAKIS, « 'European Digital Sovereignty'. Successfully Navigating Between the 'Brussels Effect' and Europe's Quest for Strategic Autonomy », *Studies on Digital Governance*, Data Institute Université Grenoble-Alpes, December 2020, p. 19.

<sup>1208</sup> Commission européenne, Communiqué de presse, Forum de l'UE sur l'internet : réunir les gouvernements, EUROPOL et les entreprises du secteur de l'internet pour lutter contre les contenus à caractère terroriste et les discours de haine en ligne, 3 décembre 2015.

<sup>1209</sup> Les conditions générales d'utilisation des plateformes en ligne auxquelles souscrivent les utilisateurs s'inscrivent dans un rapport contractuel de droit privé. Les entreprises privées de l'internet sont dès lors libres d'imposer leurs propres standards et ne sont pas soumises au respect du droit à la liberté d'expression.

<sup>1210</sup> Council of the EU, "EU CTC input for the preparation of the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 January 2015", 1035/15, 17 January 2015, p.3.

<sup>1211</sup> *Ibid.*

108. Cette question des critères et des normes de référence pour l'évaluation d'un contenu est étroitement liée à celle des limites posées à la liberté d'expression afin de distinguer entre les contenus méritant d'être censurés et ceux relevant du champ des droits et libertés. Précisons à cet égard que le seuil de tolérance de l'expression d'opinion extrême peut ne pas être interprété de la même manière selon les traditions différentes des États<sup>1212</sup>. A titre d'exemple, alors que l'expression de symboles nazis est prohibée en Allemagne, celle-ci est partiellement autorisée dans d'autres pays<sup>1213</sup>.
109. Cette nouvelle unité peut ainsi apparaître comme une évolution logique des compétences d'Europol dont le mandat initial vise à faciliter l'échange de données et la coopération policière entre États. Ceci dans le but d'assurer que ses compétences puissent être adaptées aux évolutions des nouvelles techniques de communication modernes utilisées par les organisations terroristes. Aux yeux de certains auteurs, la coopération accrue entre Europol et les plateformes privées de médias sociaux doit cependant être regardée sous un œil plus critique en ce qu'elle tend à conférer à une entité chargée de la coopération répressive le pouvoir d'influer sur la régulation des contenus médiatiques à disposition du public, et donc, sur la régulation des modes d'expression dans l'espace public, ce qui va bien au-delà de son mandat<sup>1214</sup>. Cette évolution laisse ainsi entrevoir un brouillage des catégories juridiques et des missions entre acteurs, un constat qui, comme nous le verrons s'étend à d'autres champs intéressant la lutte contre la radicalisation<sup>1215</sup>. Il n'en demeure pas moins que c'est aux entreprises privées de l'internet que revient, en dernier lieu, la décision de procéder au blocage ou à la suppression effective d'un contenu.
110. Face au volume de contenus s'exprimant en ligne et aux effets démultipliés d'un message diffusé par ce biais, la voie de la contrainte semble progressivement s'imposer pour tenter d'enrayer efficacement la propagation de contenus exhortant à la violence terroriste. Quoi que poursuivant un objectif légitime, la perspective d'une responsabilisation accrue des plateformes en ligne à des fins sécuritaires n'en traduit pas moins des bouleversements notables. Impliquant un transfert de responsabilité vers les acteurs privés, cette évolution peut apparaître en rupture avec la vision de l'État moderne suivant laquelle la sécurité relève de la responsabilité première de l'État. La

---

<sup>1212</sup> Voy. *Infra* Chapitre IV relatif à la liberté d'expression.

<sup>1213</sup> VIETH K., *Op.cit.*, p.4. Voir The German Strafgesetzbuch (Code pénal) Section 86 a. A noter qu'une proposition d'interdire les symboles communistes considérés comme une idéologie extrémiste meurtrière au même titre que le nazisme a été présentée par plusieurs parlementaires européens issus du bloc communiste d'Europe de l'Est en 2005. Tout en appelant à un large débat sur les idéologies extrémistes auxquelles l'Europe a été confrontée par le passé, le commissaire de l'Union pour la justice a déclaré qu'il ne serait pas approprié d'imposer une interdiction des symboles communistes dans le cadre d'une proposition législative à l'échelle de l'Union sur le racisme et la xénophobie. Plus récemment, ce débat a été relancé par une résolution du Parlement européen sur l'importance de la mémoire européenne pour l'avenir de l'Europe adoptée le 19 septembre 2019, fortement critiquée dans les médias en ce qu'elle présente le communisme comme une idéologie totalitaire comparable au nazisme.

<sup>1214</sup> VIETH K., "Policing the internet: how Europol takes action against undesirable content online", Statewatch Analysis, July 2017.

<sup>1215</sup> Voy *Infra* Chapitre III développements concernant la part prise par les moyens de police et de renseignement dans la prévention de la radicalisation.

privatisation du secteur de la sécurité aux fins de prévenir la criminalité est une pratique qui n'est pas nouvelle et qui tend à se développer comme en témoignent plusieurs autres initiatives en ce sens. L'on pense par exemple aux *Financial Intelligence Units* (FIU's) mises en place dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent impliquant une collaboration active de la part du secteur privé<sup>1216</sup>. Le *Passenger Name Record* est un autre exemple d'instrument de surveillance reposant sur la collaboration active des acteurs privés, en l'occurrence les compagnies de transport aérien<sup>1217</sup>. Dans le cadre des moyens visant à limiter la propagation de discours incitant au terrorisme, ce sont les entreprises privées de l'internet qui sont amenées à collaborer avec le secteur sécuritaire. Cette collaboration impliquant désormais la mise à leur charge d'obligations uniformes à l'échelle de tous les États membres.

## **B. Vers une harmonisation des règles permettant d'entraver les contenus à caractère terroriste en ligne**

111. Malgré que les modes de coopération volontaire avec le secteur privé aient abouti à des résultats positifs, la Commission pose le constat que la propagande terroriste reste facilement accessible en ligne<sup>1218</sup>. Ce manque de résultat est attribuable à plusieurs facteurs tenant à l'insuffisance des mesures volontaires prises par les plateformes internet pour restreindre l'accès aux contenus à caractère terroriste en ligne mais aussi à la fragmentation des réglementations nationales qui limitent l'efficacité de la coopération entre les autorités et les fournisseurs de services d'hébergement<sup>1219</sup>. C'est dans le but de pallier ces lacunes qu'a été proposée en septembre 2018 une législation visant à soumettre les opérateurs de l'internet à des obligations contraignantes et uniformes à l'échelle de l'Union **(I)**. Alors que le règlement en question vient tout juste d'être adoptée le 29 avril 2021<sup>1220</sup>, la perspective de son entrée en vigueur suscite de vives préoccupations au regard de son impact potentiel sur les droits et libertés, en particulier la liberté d'expression. Le flou entourant la notion de « contenu à caractère terroriste » tel que défini par ce nouvel instrument retiendra tout particulièrement notre attention **(2)**. La portée de ce règlement n'est pas à négliger

---

<sup>1216</sup> Pour des développements approfondis voy. V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, Hart publishing, 2009, p. 263 et s.

<sup>1217</sup> Pour des réflexions approfondies sur l'impact du traitement de données PNR sur la libre circulation dans l'espace Schengen voy. J. JEANDESBOZ, « *Ceci n'est pas un contrôle: PNR data processing and the reshaping of borderless travel in the Schengen area* », submitted at the internal seminar of the Centre for European Law in March 2021.

<sup>1218</sup> Voy. L'état de l'Union en 2018 : la Commission prend des mesures pour faire supprimer du web les contenus à caractère terroriste – Foire aux questions, 12 septembre 2018.

<sup>1219</sup> Commission européenne, « L'État de l'Union en 2018 : la Commission prend des mesures pour faire supprimer du web les contenus à caractère terroriste – Foire aux questions », Fiche d'information, 12 septembre 2018.

<sup>1220</sup> Voy. Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, *J.O.U.E.* L 172/79, 17 mai 2021.

puisque, étant directement applicable à l'échelle de tous les États membres, celui-ci ferait ainsi office de cadre de référence pour la régulation des contenus en ligne au sein de l'Union. Sans compter sa dimension extraterritoriale ; ledit règlement a vocation à s'appliquer à tous les fournisseurs de services d'hébergement offrant des services dans l'Union, quel que soit le lieu de leur établissement<sup>1221</sup>.

## **1. Le règlement relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne**

112. Le règlement (UE) 2017/784 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne - initialement baptisé « proposition de règlement relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne »<sup>1222</sup> - se présente comme une réponse aux lacunes de la coopération volontaire avec les acteurs privés de l'internet. Cette initiative fait suite aux appels lancés par les représentants des États membres de l'Union<sup>1223</sup> ainsi que par le Parlement européen<sup>1224</sup> et aux efforts entrepris par la Commission elle-même<sup>1225</sup> tendant à renforcer les moyens de lutter contre les contenus incitant au terrorisme hébergés par les plateformes en ligne. La nature contraignante des mesures envisagées par la Commission pour réduire efficacement l'accessibilité des contenus à caractère terroriste en ligne contraste avec les moyens souples qui étaient jusqu'ici privilégiés pour responsabiliser les acteurs privés de l'internet<sup>1226</sup>. Cette évolution s'inscrit dans l'ambition plus large de faire évoluer le régime de responsabilité prévu par la directive sur le commerce électronique. Une telle évolution a été récemment confirmée par la perspective d'une refonte du régime de responsabilité des plateformes en ligne soutenue par la Commission européenne dans le cadre du futur *Digital Services Act*<sup>1227</sup>. Par ce nouvel instrument complémentaire au

---

<sup>1221</sup> Voy. art. 1§2 de la proposition de règlement.

<sup>1222</sup> Commission européenne, « Proposition de règlement relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne », 12 septembre 2018, COM (2018) 640 final.

<sup>1223</sup> Voy en ce sens Conclusions du Conseil européens des 22 et 23 juin 2017, p.2 ; Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2018, p.6. A noter que le nouveau plan d'action français de prévention de la radicalisation soutient explicitement cette initiative ; Voy. également la lettre des ministres de l'intérieur français et allemand adressée à la Commission européenne sollicitant une action législative de la part de l'Union, [https://edri.org/files/censorship\\_fr.pdf](https://edri.org/files/censorship_fr.pdf).

<sup>1224</sup> Voy. Résolution du Parlement européen sur « Les plateformes en ligne et le marché unique numérique » (2016/2276(INI)), 15 juin 2017, para 33-34 ; Parlement européen, En bref - Rapport de la commission spéciale sur le terrorisme, Décembre 2018 ; Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2018 sur les observations et les recommandations de la commission spéciale sur le terrorisme (2018/2044 (INI)), P8\_TA(2018)0512, 2014-2019, para. 48.

<sup>1225</sup> Communication de la Commission, « Lutter contre le contenu illicite en ligne – Pour une responsabilité accrue des plateformes en ligne », COM(2017) 555 final, 28 septembre 2017; Recommandation (UE) 2018/334 de la Commission sur les mesures destinées à lutter, de manière efficace contre les contenus illicites en ligne, *J.O.U.E.*, L63/50, 6 mars 2018, para 31.

<sup>1226</sup> Cette proposition de règlement s'inscrit dans la droite ligne de nombreuses autres initiatives non contraignantes parmi lesquelles, la mise en place du Forum de l'UE pour l'internet ; l'adoption d'un code de conduite de l'UE visant à combattre les discours de haine en ligne ; la Communication de la Commission relative à la lutte contre le contenu illicite en ligne ainsi que les recommandations de la Commission sur les mesures destinées à lutter, de manière efficace, contre les contenus illicites en ligne.

<sup>1227</sup> Voy. Political guidelines for the next European Commission 2019-2024, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>. Pour une réflexion approfondie sur le rôle significatif assumé par l'Union



règlement (UE) 2017/784, il s'agit d'encadrer l'activité des services intermédiaires en ligne, notamment en vue d'améliorer les mécanismes de suppression des contenus illicites (au sens large)<sup>1228</sup>.

113. Le nouveau règlement européen relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne impose aux États membres la mise en place de plusieurs mesures contraignantes à l'égard des fournisseurs de services d'hébergement. Ces derniers seront notamment tenus d'exécuter les injonctions de retrait ou de blocage qui leurs seront adressées par les autorités compétentes des États membres dans un délai d'une heure au risque de s'exposer à des sanctions financières<sup>1229</sup>. Dans le cadre des dispositions prévues, les services hébergeurs de contenus n'auraient pas pour simple rôle d'exécuter les injonctions de suppression et de blocage susceptibles de leur être adressées par les autorités administratives et judiciaires des États membres. Ils peuvent également être contraints, voire incités à prendre des mesures proactives (expression désormais remplacée par celle de « mesures spécifiques ») pour prévenir l'utilisation de leurs services à des fins abusives<sup>1230</sup>. Autrement dit, les hébergeurs de contenu ne seront pas simplement tenus de procéder à la suppression d'un contenu dont l'illicéité aura déjà été constatée par une juridiction compétente<sup>1231</sup>. Ils sont corrélativement incités à agir pro-activement pour échapper à d'éventuelles sanctions en cas de non-exécution de leurs obligations dans le délai imparti. L'adoption de ce nouvel instrument est concomitante à plusieurs initiatives nationales imposant des obligations tout aussi contraignantes à l'égard des fournisseurs de service internet pour supprimer les contenus illégaux et prévenir les risques de re-téléchargement, à l'instar de la récente loi allemande « *the German Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)* » entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>1232</sup>. En France, la loi sur la haine en ligne adoptée le 13 mai 2020, quasi intégralement censurée par le Conseil constitutionnel depuis une décision du 18 juin 2020<sup>1233</sup>, exigeait des plateformes en ligne que celles-ci retirent sous vingt-quatre heures les contenus « manifestement illicites » qui leur ont été signalés, et sous

---

en matière de régulation du digital relativement à une série de domaines Voy. T. CHRISTAKIS, « 'European Digital Sovereignty'. Successfully Navigating Between the 'Brussels Effect' and Europe's Quest for Strategic Autonomy », *Studies on Digital Governance, Op.cit.*, 2020.

<sup>1228</sup> Voy. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM(2020) 825 final, 15 décembre 2020.

<sup>1229</sup> Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, *Op.cit.* Voy. art. 3, paragraphe 3 règlement lu en combinaison avec l'art. 18, paragraphe 1.

<sup>1230</sup> *Ibid.*, art. 6 de la proposition de règlement faisant référence à des mesures dites « proactives » et art. 5 du règlement adopté qui remplace cette notion par celle de « mesures spécifiques ».

<sup>1231</sup> Étant précisé que cette opération n'est pas si automatique qu'elle en a l'air dans la mesure où la Cour de justice reconnaît une portée large aux injonctions émises par les autorités nationales, lesquelles peuvent s'étendre à des contenus identiques ou équivalents au contenu litigieux, même lorsqu'il n'émane pas du même utilisateur/auteur.

<sup>1232</sup> Voy. en ce sens G. ROBINSON, « A Democratic dénouement ? The EU vs terrorist content online », *Revista Publicum*, Vol.5, N°2, 2019, p. 186. Voy. également J. LUYSSSEN, « En Allemagne, une loi qui ne fait pas de distinction entre humeurs et humour », *Libération*, 4 janvier 2018, accessible depuis le lien suivant (consulté le 22 février 2020) : [https://www.libération.fr/planete/2018/01/04/en-allemande-une-loi-qui-ne-fait-pas-de-distinction-entre-humeurs-et-humour\\_1620421](https://www.libération.fr/planete/2018/01/04/en-allemande-une-loi-qui-ne-fait-pas-de-distinction-entre-humeurs-et-humour_1620421)

<sup>1233</sup> Décision n°2020-801 DC du 18 juin 2020, para. 16. Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 127.

une heure les contenus signalés comme relevant du terrorisme ou d’abus sur mineurs, sous peine d’amende.

114. Dans le cadre du règlement européen adopté pour prévenir spécifiquement la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, il est intéressant de relever que le caractère préjudiciable des contenus litigieux est souligné tant au regard de leurs incidences négatives pour la sécurité des citoyens que pour la confiance des utilisateurs dans l’internet. Cette double constatation est mise en évidence par la formule suivant laquelle « les contenus à caractère terroriste partagés en ligne à de telles fins, qui sont diffusés par des fournisseurs de services d’hébergement (...), ont joué un rôle important dans la radicalisation des ‘loups solitaires’, qui inspirés par ces contenus, ont perpétré plusieurs attentats terroristes en Europe »<sup>1234</sup>. L’on retrouve ici l’idée que la radicalisation violente peut être favorisée par l’exposition à l’idéologie terroriste qui s’exprime sur les modes de communications en ligne. Ce lien de cause à effet est toutefois loin d’être admis par tous. Un amendement déposé par le Parlement européen lors de l’examen du texte en 1<sup>ère</sup> lecture a en ce sens apporté une nuance à cette idée en précisant que « Si la présence de contenus à caractère terroriste en ligne n’est pas le seul facteur, elle s’est révélée un catalyseur de la radicalisation de personnes qui ont commis des actes terroristes et, dès lors, elle a de graves conséquences pour les utilisateurs, les citoyens et la société en général »<sup>1235</sup>. A ces effets potentiellement « radicalisants », et donc préjudiciables pour la sécurité, s’ajoute le fait que de tels contenus « réduisent également la confiance des utilisateurs dans l’internet et portent préjudice aux modèles commerciaux et à la réputation des entreprises concernées »<sup>1236</sup>. Cette double constatation qui vient resserrer les liens entre impératifs de sécurité publique et nécessaire régulation du marché numérique se retrouve de manière constante dans le texte proposé par la Commission. Et ce, alors même que le règlement adopté repose sur l’unique fondement juridique de l’article 114 du TFUE, applicable au marché intérieur. Cela peut paraître surprenant dès lors que la finalité première du texte est sécuritaire ; il s’agit d’établir un cadre juridique clair et harmonisé pour prévenir efficacement l’utilisation abusive des services en ligne à des fins de diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne. Lors des échanges de vues sur l’adoption de ce nouvel instrument, le Parlement allemand avait émis de sérieux doute sur la pertinence du choix de retenir cette base légale dans la mesure où l’article 114 TFUE concerne le marché intérieur et non les questions sécuritaires couvertes par le règlement<sup>1237</sup>. Cette législation constitue ainsi un nouvel exemple de situation où la

---

<sup>1234</sup> *Ibid.* Voy Exposé des motifs p.1

<sup>1235</sup> Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, A8-0193/2019, 9 avril 2019, Amendement n° 6 apporté au considérant 3 de la proposition de règlement. Cette précision est reprise en des termes quasi identiques dans le texte finalement adopté. Voy. considérant 5 du règlement.

<sup>1236</sup> *Ibid.*

<sup>1237</sup> Voy. contribution du Bundesrat sur ce sujet, disponible à partir du lien suivant (consulté le 12 décembre 2021) :

base légale de l'article 114 TFUE relatif à l'harmonisation dans le marché intérieur se met au service des objectifs sécuritaires de l'Union, ici la prévention du terrorisme<sup>1238</sup>.

115. Si la question de la base légale ne semble pas être un point de discussion majeur, ledit règlement est la cible d'importantes critiques dans la mesure où son application reviendrait à placer les acteurs de l'internet en première ligne du contrôle des opinions qui s'expriment en ligne<sup>1239</sup>. A cette préoccupation se greffe celle de la définition de l'expression « contenu à caractère terroriste » sur laquelle se fonde les mesures prévues par ce futur instrument. La définition de la notion de « contenu à caractère terroriste » fut un point crucial d'attention dans le cadre des négociations et son caractère vague n'a pas manqué de suscité de vives inquiétudes de la part de plusieurs organisations protectrices des droits humains<sup>1240</sup>. Sans compter que la coopération menée avec les acteurs privés dans la régulation des contenus en ligne semble ouvrir la voie à l'éradication de contenus non strictement assimilables à des expressions répréhensibles, voire non strictement illicites. Loin de refléter une vision exhaustive des enjeux soulevés par cette nouvelle législation<sup>1241</sup>, l'accent sera mis ici sur les difficultés à définir un contenu dit terroriste, opération qui disqualifie automatiquement une expression pour la faire entrer dans la catégorie des contenus illicites. Se pose également la question de savoir quelle différence est faite entre un contenu terroriste et un contenu extrémiste (notion plus large) du point de vue du sort à leur réserver, ces deux termes étant régulièrement associés dans le discours.

116. L'objet de cette analyse n'est pas de remettre en question l'objectif légitime poursuivi à travers ces mesures, ni de mettre en doute la nécessité de coopérer avec les acteurs privés pour réguler efficacement le volume exponentiel de contenus s'exprimant sur internet. Cependant, les critères imprécis sur lesquels se fondent les mesures de suppression et de blocage prévues pourraient ne pas permettre à un individu de savoir de manière prévisible quand son comportement pourra faire l'objet d'une mesure restrictive.

---

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/parlements\\_nationaux/com/2018/0640/DE\\_B\\_UNDESRAT\\_CONT1-COM\(2018\)0640\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2018/0640/DE_B_UNDESRAT_CONT1-COM(2018)0640_DE.pdf)

<sup>1238</sup> Voy. C.J. (Gr. Ch.), arrêt *République tchèque c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, 3 décembre 2019, aff. C-482/17, EU :C :2019 : 1035. Pour une analyse de cette décision voy. D. SIMON et F. PÉRALDI-LENEUF, « Compétences – Règlementation relative au commerce des armes », *Revue Europe* n°2, février 2020.

<sup>1239</sup> Voy. entre autres European Digital Rights (EDRi), « Terrorist Content Regulation : Document Pool », available through this link (consulted on 4 May 2021) : <https://edri.org/our-work/terrorist-content-regulation-document-pool/>

<sup>1240</sup> Voy. notamment la lettre ouverte adressée au Parlement européen par plusieurs organisations de défense des droits humains, chercheurs et association de journalistes appelant les eurodéputés à s'opposer à la proposition de règlement de l'Union européenne relative à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, accessible au lien suivant (consulté le 4 mai 2021):

<https://www.euractiv.fr/section/politique/news/contenu-terroriste-en-ligne-des-associations-salarment-du-projet-de-reglement-europeen/>

<sup>1241</sup> Pour une vue d'ensemble des enjeux soulevés par cette proposition au regard de la liberté d'expression voy. J. VAN HOBOKEN, "The Proposed EU Terrorism Content Regulation: Analysis and Recommendations with Respect to Freedom of Expression Implications", Transatlantic Working Group, 3 May 2019.

## ***2. L'insécurité juridique de la notion de « contenu à caractère terroriste » et la confusion entretenue avec la notion de « contenu extrémiste »***

117. Le règlement adopté a pour objet les « contenus à caractère terroriste », une expression qui ne trouve pas d'équivalent strict au sein d'autres instruments supranationaux ou nationaux. Or, les contours peu précis de cette expression **(a)** conjugués aux incertitudes entourant les normes de référence au regard desquelles s'opère la régulation des contenus **(b)** témoignent de l'insécurité juridique qui règne dans la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne.

### **a. Le flou de la définition de ce qu'est un « contenu à caractère terroriste »**

118. C'est par référence à la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>1242</sup> que le législateur européen entend définir cette expression. Si l'article 21 de ladite directive exige des États qu'ils prennent les mesures nécessaires pour faire rapidement supprimer les contenus en ligne constituant une provocation publique au terrorisme, le règlement en question entend élargir la portée de cette obligation à d'autres comportements incriminés par la directive. La proposition de règlement initiale prévoyait ainsi que la notion de contenu terroriste en ligne inclut les quatre types d'informations suivantes, qui : (a) provoquent à la commission d'infractions terroristes, ou font l'apologie de telles infractions, y compris en les glorifiant, ce qui entraîne un risque que de tels actes soient commis ; (b) encouragent la participation à des infractions terroristes ; (c) promeuvent les activités d'un groupe terroriste, notamment en encourageant la participation ou le soutien à un groupe terroriste au sens de l'article 2, paragraphe 3, de la directive (UE) 2017/541 ; (d) fournissent des instructions sur des méthodes ou techniques en vue de la commission d'infractions terroristes<sup>1243</sup>.

119. Le choix de prendre appui sur un instrument de rapprochement des législations pénales pour définir ce qu'est un « contenu à caractère terroriste » sous-entend logiquement que cette expression correspond à des comportements définis comme étant infractionnels. Il n'a toutefois pas échappé à plusieurs commentateurs et organes de protection des droits fondamentaux<sup>1244</sup> que les comportements visés dans le texte de la proposition sont définis en des termes plus larges que les comportements infractionnels auxquels ils sont sensés correspondre.

---

<sup>1242</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.* L 88 du 21 mars 2017.

<sup>1243</sup> Voy. art. 2§5 de la proposition de règlement.

<sup>1244</sup> Voy. sur ce point Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights, "Proposal for a Regulation on preventing the dissemination of terrorists content online and its fundamental rights implications", 2/2018, 12 February 2019, "1. Enhancing respect for fundamental rights by providing a clear definition of terrorist content and its dissemination". Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression; the Special Rapporteur on the right to privacy and the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, OL OTH 71/2018, 7 December 2018.

120. L'article 2 paragraphe 5(b) de la proposition incluait par exemple dans son champ d'application les informations qui « encouragent la participation à des infractions terroristes ». Or un tel comportement ne trouve pas d'équivalent strict dans la directive relative à la lutte contre le terrorisme. Si ces variations de langage peuvent sembler mineures, il a pu être considéré que privilégier l'action d'encourager plutôt que celle de provoquer ou d'inciter est susceptible d'étendre le champ des comportements visés au-delà de ce que prévoit la directive 2017/541, c'est-à-dire au-delà des expressions réprimées par le droit pénal<sup>1245</sup>. Cette constatation vaut également pour d'autres types de contenus définis sous des formules plus englobantes que celles privilégiées par la directive relative à la lutte contre le terrorisme. Compte tenu des écarts de définition décelés entre ces deux instruments qui poursuivent néanmoins des finalités différentes, l'un étant applicable au domaine pénal dans le but de parvenir à une définition harmonisée du terrorisme à l'échelle de tous les États membres, l'autre non exclusivement applicable au champ pénal vise à harmoniser les procédures de suppression et de blocage des contenus « à caractère terroriste » en ligne, plusieurs commentateurs entrevoient un risque que le champ d'application du texte proposé s'étende à l'expression d'opinions, certes préoccupantes, quoique légales au regard du droit<sup>1246</sup>. Ces préoccupations ont également retenu l'attention du Parlement européen<sup>1247</sup> qui a déposé plusieurs amendements lors de l'examen du texte en première lecture tendant à aligner plus strictement la définition de qu'est un contenu terroriste avec les termes de la directive relative à la lutte contre le terrorisme<sup>1248</sup>. Le texte finalement adopté a tenu compte de ces préoccupations comme en témoignent les références systématiques à la directive (UE) 2017/541 à chaque fois qu'il est fait

---

<sup>1245</sup> Voy. Rapport de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen sur la proposition du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, A8-0193/2019, 9 Avril 2019, amendements 54 et 55.

<sup>1246</sup> See A. KUCZERAWY, "The proposed Regulation on preventing the dissemination of terrorist content online: safeguards and risks for freedom of expression", Centre for IT and IP Law (CiTiP), KU Leuven, Belgium, 5 December 2018; D.-K. CITRON, "Extremist Speech, Compelled Conformity, and Censorship Creep", *Notre Dame Law Review*, Vol. 93(3), 2018, pp. 1035-1072.

<sup>1247</sup> Parlement européen, Rapport de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures sur la proposition de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, A8-0193/2019, 9 avril 2019 ; Parlement européen, Résolution législative du 17 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, P8\_TA(2019)0421. Voy. également EDRi, « *Press Release : EU Parliament deletes the worst threats to freedom of expression proposed in the Terrorist Content Regulation* », 17 April 2019, accessible through this link (consulted on 22th February 2019): <https://edri.org/our-work/eu-parliament-deletes-worst-threats-to-freedom-of-expression-terrorist-content-regulation/>

<sup>1248</sup> Voy. Rapport de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen sur la proposition du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, A8-0193/2019, *Op.cit.*, amendements 52 à 58. Dans la même veine, les rapporteurs spéciaux de l'ONU amenés à se prononcer sur le texte proposé au regard de leur champ respectif de compétence appellent quant à eux à une révision de la définition prévue à l'article 2(5) de la proposition en prenant appui sur la définition modèle de l'incitation au terrorisme telle qu'elle est issue des meilleurs pratiques. Voy. Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, *Op. cit.*, pp. 4-5.

référence à un comportement englobé sous la définition de « contenu à caractère terroriste »<sup>1249</sup>.

121. Celle-ci n'est du reste, comme on l'a vu, pas sans soulever de problème. Le reproche a bien souvent été adressé au législateur européen de privilégier des formulations vagues pour harmoniser la définition des infractions terroristes à l'échelle de l'Union<sup>1250</sup>. Il est dès lors fort probable que, même en alignant un peu plus strictement la définition des « contenus à caractère terroriste » avec les termes de la directive (UE) 2017/541, cela ne suffise pas à éliminer tous les risques d'insécurité juridique.

122. L'exigence que les contenus couverts par le champ d'application du texte proposé soient définis en des termes suffisamment précis prend ici toute son importance, d'autant que dans les sociétés démocratiques européennes, un certain degré de protection est accordé à l'expression individuelle<sup>1251</sup>. Le préambule du règlement adopté précise ainsi que l'expression d'opinions radicales, polémiques ou controversées dans le cadre du débat public sur des questions politiques sensibles ne devrait pas être considérée comme étant un contenu à caractère terroriste<sup>1252</sup>. Si cette exclusion, également présente au sein du préambule de la directive (UE) 2017/541<sup>1253</sup>, apparaît comme une garantie contre la suppression de contenus diffusés à des fins légitimes, cela ne suffit pas à dissiper tous les doutes quant à la possibilité que des formes d'expression légitimes puissent faire l'objet d'une mesure d'entrave<sup>1254</sup>. Il est d'ailleurs intéressant de constater que le champ de cette disposition protectrice fut restreint en 2017. Le terrorisme ne figure plus explicitement parmi les questions politiquement sensibles couvertes par cette exclusion comme ce fut le cas auparavant<sup>1255</sup>. Ce tronçage/cette amputation pourrait s'expliquer par le fait que le délit d'apologie du terrorisme fait désormais explicitement partie des comportements répréhensibles au titre de l'infraction de provocation publique au terrorisme<sup>1256</sup>. Cette modification laisse de toute évidence entrevoir une volonté de réduire le champ de la protection du droit de l'Union lorsqu'il est question d'expressions polémiques sur le terrorisme.

123. Enfin, il est à noter que si cette nouvelle législation indique se concentrer sur les contenus à caractère « terroriste », il n'est pas rare que d'autres instruments européens

---

<sup>1249</sup> Voy. Art. 2 du règlement.

<sup>1250</sup> Voy. *Supra* para. 24-27.

<sup>1251</sup> Voy. *Infra* Chapitre IV développements relatifs à la liberté d'expression.

<sup>1252</sup> Voy. Considérant 12 du préambule du règlement.

<sup>1253</sup> Voy. Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*, préambule para. 40.

<sup>1254</sup> *Op.cit.*, A. KUCZERAWY.

<sup>1255</sup> A titre de comparaison voy. considérant 14 du texte de la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 29 novembre 2008 relative à la lutte contre le terrorisme et considérant 40 de la directive (UE) 2017/451 du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme.

<sup>1256</sup> Voy. Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme, *Op.cit.*, préambule para. 10.

à caractère non contraignant se réfèrent à la notion de contenu « extrémiste »<sup>1257</sup>. Le fait que les textes européens, même dépourvus de force contraignante, ne soient pas étrangers à la notion de contenus extrémistes ajoute un degré de confusion supplémentaire quant à la portée réelle des mesures d'entrave promues à l'échelle de l'Union<sup>1258</sup>. S'agit-il d'appréhender les contenus incitant au terrorisme au sens strict ? La question sous-jacente est toujours celle de savoir si l'expression de simples opinions extrêmes/radicales relatives au terrorisme serait susceptible de tomber sous le coup de ces mesures alors même que de tels actes expressifs ne font pas nécessairement partie des comportements illégaux au sens de la loi de la plupart des États. Cette question n'est pas dénuée d'intérêt lorsque l'on sait que l'attention se déplace progressivement vers les moyens d'entraver des contenus considérés comme étant « préjudiciables »<sup>1259</sup> mais non nécessairement illicites. Il en va notamment ainsi des mesures visant à lutter contre la « désinformation » qui suscitent un intérêt croissant à l'échelle du Conseil de l'Union<sup>1260</sup>. Pour faire un parallèle avec le sujet qui nous intéresse, il est intéressant de relever qu'au Royaume-Uni les contenus extrémistes sont reconnus comme étant des contenus « préjudiciables » (*'harmful content'*) à côté des contenus illégaux à caractère terroriste tout en admettant que les premiers font l'objet d'une définition moins claire que les seconds<sup>1261</sup>. Les conséquences pratiques de cette distinction restent néanmoins obscures dans la mesure où le gouvernement britannique prévoit d'imposer de nouvelles responsabilités aux compagnies internet applicables aussi bien aux contenus illégaux que préjudiciables<sup>1262</sup>.

---

<sup>1257</sup> Plusieurs organisations supranationales ont exprimé de vives préoccupations quant à l'usage des concepts d' « extrémisme violent » et d' « extrémisme » pour fonder des mesures restrictives à la liberté d'expression. Voir en ce sens The UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, "Joint declaration on freedom of expression and countering violent extremism", 3 May 2016, <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38355/Joint-Declaration-on-Freedom-of-Expression-and-Countering-Violent-Extremism-2016.pdf>

<sup>1258</sup> Voy. notamment Conseil de l'Europe, « Le secrétaire général préoccupé par la censure sur internet », Strasbourg, juin 2016, accessible à partir du lien suivant (consulté le 23 février 2020) : [https://www.coe.int/fr/web/portal/coe-and-internet-news/-/asset\\_publisher/a55ywOQisJi3/content/secretary-general-concerned-about-internet-censorship-rules-for-blocking-and-removal-of-illegal-content-must-be-transparent-and-proportionate?inheritRedirect=false](https://www.coe.int/fr/web/portal/coe-and-internet-news/-/asset_publisher/a55ywOQisJi3/content/secretary-general-concerned-about-internet-censorship-rules-for-blocking-and-removal-of-illegal-content-must-be-transparent-and-proportionate?inheritRedirect=false)

<sup>1259</sup> Pour une définition de ce qu'est un contenu préjudiciable voy. notamment Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, « Contenu illégal et préjudiciable sur Internet », COM(96) 487 final, Bruxelles, le 16 octobre 1996, p. 9 et s. La Commission européenne trace une distinction entre un contenu illégal, dont le sens prête difficilement à confusion, et un contenu préjudiciable dont la définition revient par principe aux États en fonction de spécificités culturelles qui leurs sont propres.

<sup>1260</sup> Voy. Conclusions du Conseil sur le renforcement de la résilience et la lutte contre les menaces hybrides, y compris la désinformation, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, 14064/20, 15 décembre 2020. Voy également Communiqué de presse dédié à cette thématique sur le site internet du Conseil de l'Union, accessible à partir du lien suivant (consulté le 4 mai 2021) : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/12/15/council-calls-for-strengthening-resilience-and-countering-hybrid-threats-including-disinformation-in-the-context-of-the-covid-19-pandemic/>

<sup>1261</sup> UK's Online Harms White Paper, published on 15 December 2020, accessible from this link (consulted on 8 May 2021): <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper/online-harms-white-paper>.

<sup>1262</sup> *Ibid.*

124. De toute évidence, la question relative au sens et à la portée de la notion de contenu à caractère terroriste est l'objet de débats qui rappellent les difficultés à définir juridiquement la notion de terrorisme elle-même<sup>1263</sup>. L'histoire offre des exemples de tentatives visant à faire entrer sous cette dernière qualification des actes non liés au terrorisme<sup>1264</sup>. Ces débats reflètent à quel point il est difficile de tracer une limite claire entre l'expression d'opinions qui relèvent du débat public de celles qui méritent d'être censurées à des fins de prévention du terrorisme.

## **b. Le flou des normes de référence pour apprécier la validité d'un contenu**

125. Au flou qui entoure l'expression de « contenu terroriste », s'ajoute le manque de précisions quant aux normes de références au regard desquelles l'évaluation du contenu doit s'opérer. Cela nous impose de distinguer deux hypothèses. En effet, le degré d'autonomie laissé aux hébergeurs pour apprécier la validité d'un contenu n'est pas le même suivant qu'ils sont amenés à agir sur base des injonctions qui peuvent leur être adressées par une autorité compétente ou de manière proactive sur base de leur propre initiative. Dans le cadre de la procédure d'injonctions de retrait prévue à l'article 3 dudit règlement, les hébergeurs se verront contraints d'assurer le blocage ou la suppression de contenus ayant fait l'objet d'une évaluation préalable au regard de conditions légales vérifiées par une juridiction compétente. Dans ce cas de figure, la latitude laissée aux services hébergeurs est fortement réduite et la loi en vigueur dans l'État concerné servira logiquement de norme de référence pour apprécier la validité du contenu litigieux. Cette hypothèse n'est toutefois pas l'unique situation dans laquelle l'appréciation des services hébergeurs est susceptible d'intervenir. L'article 5, paragraphe 2, du règlement précité prévoit en effet que les services les plus exposés au risque d'abus pourront se voir imposer l'obligation de prendre des « mesures spécifiques » de nature préventive. Étant précisé que le choix des mesures à prendre est laissé à la discrétion desdits services d'hébergement. En dépit de toute indication contraire, il est fortement probable que l'évaluation des contenus menée dans le cadre desdites « mesures spécifiques »<sup>1265</sup> (pour ne pas dire « des mesures proactives ») s'opère par référence aux termes et conditions générales desdits services hébergeurs. Or ces normes qui s'inscrivent dans un rapport de droit privé permettent, comme il a été précisé, la suppression de contenus bien au-delà de ce que prévoit la loi de la plupart des États<sup>1266</sup>. Eu égard au délai particulièrement bref dans lequel les injonctions de

---

<sup>1263</sup> Pour une réflexion sur les difficultés à définir le terrorisme voy. A. WEYEMBERGH, « Le terrorisme et les droits fondamentaux de la personne. Le problème », *Lutte contre le terrorisme et les droits fondamentaux*, E. BRIBOSIA, A. WEYEMBERGH, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 12-23.

<sup>1264</sup> Voy. Conseil de l'Union européenne, « Initiative du Royaume d'Espagne visant à adopter une décision du Conseil portant création d'un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les incidents provoqués par des groupes radicaux violents liés au terrorisme », 5712/1/02 REV 1, 13 février 2002.

<sup>1265</sup> Voy. art. 6 de la proposition de règlement et art. 5 du texte adopté par le Conseil en première lecture le 16 mars 2021.

<sup>1266</sup> Voy. en ce sens EU CTC input for the preparation of the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 January 2015, 1035/15, 17 January 2015. Sans compter que l'obligation de respecter les droits fondamentaux, en particulier la liberté d'expression, ne leur est, en principe, pas imposable.



suppression ou de blocage devront être exécutées, plusieurs organisations protectrices des droits humains perçoivent ce nouvel instrument comme une véritable incitation à la censure proactive<sup>1267</sup>. Le futur *Digital Services Act* n'est toutefois pas complètement indifférent à cette situation en ce qu'il prévoit d'imposer aux plateformes d'adopter des conditions d'utilisation respectueuses des droits fondamentaux – obligation qui devrait pouvoir être transposée au contexte de la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne<sup>1268</sup>. Il n'en demeure pas moins que le fait de déléguer au secteur privé la tâche de réguler le débat public en ligne en lui donnant une certaine latitude pour définir ce qu'est un contenu terroriste<sup>1269</sup> continue de susciter de vives inquiétudes.

126. Compte tenu des sanctions auxquelles s'exposent les services hébergeurs en cas de manquement à l'obligation de rendre compte des mesures proactives adoptées<sup>1270</sup> et des coûts humains qu'engendre une telle opération, il est fort à parier que ces services seront incités à recourir à des moyens de détection automatisés comme les y autorise le règlement<sup>1271</sup>. Or, il n'est pas certain que ces dispositifs technologiques puissent procéder à une évaluation aussi fine du contenu en cause<sup>1272</sup>. Plusieurs études mettent sérieusement en doute la capacité d'un algorithme, même assisté d'une vérification humaine, de discerner les propos bénéficiant de la protection du droit à la liberté d'expression, de ceux qui incitent à la haine et à la violence eu égard aux nombreuses variables à prendre en compte dans le cadre de cette opération<sup>1273</sup>. L'étude d'impact accompagnant la proposition législative relative aux contenus terroristes en ligne reconnaît que le degré de performance des algorithmes varie considérablement selon la complexité de l'opération<sup>1274</sup>. A titre d'éclairage, l'on notera que la brièveté du délai de vingt-quatre heures laissé aux opérateurs internet pour procéder au retrait de contenus haineux, couplée à la difficulté pour eux de déterminer si des propos sont ou non manifestement illicites, comptent parmi les motifs ayant conduit le Conseil constitutionnel français à conclure à l'inconstitutionnalité des dispositions contestées de la loi AVIA relative à la haine en ligne<sup>1275</sup>. Si certains États pourraient être tentés de

---

<sup>1267</sup> Voy. en ce sens « Lettre commune appelant à voter contre le règlement de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne », accessible à partir du lien suivant (consulté le 6 juin 2021) : <https://www.laquadrature.net/wp-content/uploads/sites/8/2021/04/LettrecommunePDF.pdf>

<sup>1268</sup> Voy. Art. 12 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM(2020) 825 final, 15 décembre 2020, *Op.cit.*

<sup>1269</sup> Voy. N. WALLACE, “EU should not make platforms the judges of free speech”, 29 March 2018, available at: <https://euobserver.com/opinion/141485>

<sup>1270</sup> Voy. Art. 18, paragraphe 1 du règlement.

<sup>1271</sup> Voy. Art. 5, paragraphe 2, a) du règlement.

<sup>1272</sup> Voy. EDRI, « Trilogues on terrorist content: Upload or re-upload filter? Eachy peachy. », 17 October 2019, <https://edri.org/our-work/trilogues-on-terrorist-content-upload-or-re-upload-filters-eachy-peachy/>

<sup>1273</sup> Voy. J. BRAUN et F. LAURENT, « La lutte contre le terrorisme par la censure des ‘contenus à caractère terroriste’ : une ingérence justifiée au droit à la liberté d’expression ? », *Revue belge de droit international*, Bruylant, 2018, p. 625 et s.

<sup>1274</sup> European Commission, Commission Staff Working Document: Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online, SWD(2018) 408 final, 19 September 2018, p. 142 et s.

<sup>1275</sup> CC, Décision n°2020-801 du 18 juin 2020, *Op.cit.*, para 19.

passer par la porte de l'Union européenne pour adopter des règles qu'ils n'ont pas réussi à imposer au niveau national, cette décision devrait ainsi servir de balise<sup>1276</sup>.

127. Par souci de protéger les droits et libertés fondamentaux contre les risques de censure excessive induits par les procédés de filtrage automatisé, le Parlement européen a déposé un amendement tendant à remplacer l'obligation de prendre des mesures proactives par la possibilité de prendre « des mesures spécifiques », tout en mettant davantage l'accent sur l'importance que de telles mesures respectent les droits fondamentaux des utilisateurs<sup>1277</sup>. L'on peut néanmoins s'interroger sur la conséquence de cette modification terminologique et sur la présence de garanties suffisantes dans le texte finalement adopté pour réduire les risques de suppression par erreur<sup>1278</sup>. Sans remettre en cause l'objectif légitime poursuivi par la mesure, il est tout aussi important d'éviter les interférences injustifiées avec le droit à la liberté d'expression de chacun consacrée par une multitude de textes supranationaux et nationaux.

128. A titre de comparaison, il est intéressant d'observer que les missions confiées à la nouvelle unité IRU Europol évoquée dans les développements précédents font surgir des préoccupations similaires. Lors des discussions menées au sein de l'unité de protection des données d'Europol a été soulignée l'importance de distinguer entre les contenus promouvant le terrorisme et la violence, d'une part, et ceux cherchant à attirer l'attention du public sur ces questions, d'autre part<sup>1279</sup>. S'il est admis que les profils de certains utilisateurs promouvant le terrorisme et la violence doivent être signalés en vue de faire l'objet d'une suppression, les publications destinées à sensibiliser le public sur ces questions sont en principe admises, y compris lorsque celles-ci comportent des images violentes ou outrageuses, voire des contenus de propagande terroriste<sup>1280</sup>. C'est l'exemple du compte Twitter appartenant au groupe d'activistes « *Raqqa is being slaughtered silently* » visant à sensibiliser le public sur les conditions de vie en Syrie imposées sous le régime de l'EI<sup>1281</sup>. Il n'en demeure pas moins que le risque de confusion entre les messages visant à informer et à dénoncer le terrorisme et les véritables messages de propagande terroriste est réel. Cette difficulté peut être rapprochée du fait que la nature terroriste ou extrémiste d'un contenu en ligne ne fait pas l'objet d'un degré de consensus aussi élevé à l'échelle de l'Union que pour d'autres phénomènes dangereux en ligne, tel que le matériel pédopornographique<sup>1282</sup>.

---

<sup>1276</sup> Voy. J.-S. MARIEZ et L. GODFRIN, « Censure de la 'loi Avia' par le Conseil constitutionnel : un fil rouge pour les législateurs français et européens ? », *Dalloz actualité*, 29 juin 2020.

<sup>1277</sup> Parlement européen, Rapport de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures sur la proposition de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, A8-0193/2019, *Op.cit.*, amendement 85.

<sup>1278</sup> Voy. art. 5, paragraphe 3, d) du règlement.

<sup>1279</sup> J. ELLERMAN, "Terror won't kill the privacy star – tackling terrorism propaganda online in a data protection compliant manner", *ERA Forum* 17(4), 16 November 2016, p. 564.

<sup>1280</sup> *Ibid.*

<sup>1281</sup> *Ibid.*

<sup>1282</sup> *Ibid.*

129. Face à l'insécurité juridique qui découle des moyens cherchant à prévenir et contrer la radicalisation violente, il est important de rappeler que dans les sociétés européennes, caractérisées par la tolérance, le pluralisme et l'esprit d'ouverture, un certain degré de protection est accordé à l'expression individuelle, y compris quand ces propos heurtent, choquent ou inquiètent<sup>1283</sup>. Ce qui n'empêche pas qu'au nom de la protection de ces mêmes valeurs fondamentales, des mesures puissent être prises pour prévenir ou sanctionner des formes d'expression qui iraient à l'encontre de celles-ci.

130. **Conclusion de la Section I.** Les instruments analysés précédemment témoignent, à plus d'un égard, du flou qui règne dans les moyens de prévenir les risques d'adhésion à l'idéologie terroriste. Il est certes reconnu que la radicalisation idéologique, au sens d'adhérer à ou d'exprimer des opinions radicales, n'est pas un comportement répréhensible en tant que tel. Au regard du droit de l'Union, seule l'expression d'idées radicales constituant une incitation au terrorisme est susceptible de l'être, ce qui n'empêche pas les États membres de définir un peu plus largement les comportements incriminés compte tenu de la marge de discrétion qui leur est laissée. A cet égard, il ne peut échapper que le recours à des définitions élastiques permet de saisir des manifestations qui se rapprochent de celles que l'on attribue aujourd'hui à la radicalisation. Ce flou juridique apparaît de manière encore plus éclatante dans le cadre des moyens de régulation des contenus en ligne laissant entrevoir la possibilité d'entraver des comportements expressifs au-delà des comportements strictement illicites. Si les textes européens n'attachent pas de véritables conséquences juridiques à la radicalisation idéologique en tant que telle, le terme ne figurant dans aucune norme contraignante au sens strict, les mesures promues pour prévenir la radicalisation permettent d'exercer un certain contrôle sur les opinions exprimées à propos du terrorisme et sont susceptibles d'aboutir à des mesures aux conséquences non négligeables pour les droits et libertés. D'autant que le transfert de responsabilité d'une partie de la lutte contre la radicalisation en ligne vers le secteur privé fait surgir de nouvelles questions encore insuffisamment encadrées par le droit. Les conséquences du brouillage des catégories juridiques qui s'opère sous l'incidence de cette approche multidisciplinaire restent difficiles à évaluer mais elles laissent de toute évidence entrevoir un affaiblissement de certaines garanties protectrices des libertés individuelles.

131. D'autres champs nous paraissent particulièrement révélateurs des bouleversements induits par la prévention de la radicalisation, ici entendue sous sa dimension violente. Il en va notamment ainsi des moyens de police et de renseignement qui concentrent une part importante de l'action contre la radicalisation.

---

<sup>1283</sup> Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, n°5493/72. Voy. *Infra* développements relatifs à la liberté d'expression.

## **SECTION II – La part prise par les moyens de police et de renseignement dans la prévention de la radicalisation violente**

132. La radicalisation est largement appréhendée comme une première étape sur le chemin du terrorisme. L'on ne compte plus les exemples établissant un lien de causalité entre ces deux phénomènes tant ils sont nombreux dans le discours des acteurs européens et nationaux<sup>1284</sup>. En témoigne l'usage fréquent de la formule « radicalisation conduisant/susceptible de conduire au terrorisme » privilégiée dans la plupart des conclusions, communications et résolutions, adoptées par les institutions européennes. L'accent mis sur les moyens policiers et du renseignement dans les dispositifs nationaux de lutte contre la radicalisation ne peut étonner. Tel que vu précédemment<sup>1285</sup>, la réponse des pouvoirs publics n'envisage pas seulement la radicalisation sous l'angle des facteurs susceptibles d'y concourir mais également sous le prisme du risque de passage à l'acte. Les mutations que l'on attribue au terrorisme contemporain ont largement contribué à déplacer l'attention sur la détection de la radicalisation. Le constat que de plus en plus d'attentats sont exécutés par des individus isolés, utilisant des modes opératoires difficiles à déceler, a fait émerger la nécessité de détecter les signaux faibles en poussant l'impératif d'anticipation à l'extrême. Corrélativement l'attention s'est aussi déplacée sur le vivier de sympathisants, à savoir des personnes sensibilisées aux thèses islamistes, considérées comme pouvant potentiellement aider ou réaliser un acte violent. C'est ainsi que la détection de la radicalisation comme moyen de prévenir la commission d'une infraction terroriste est devenue un axe majeur des politiques publiques de lutte contre la radicalisation.

133. L'Union européenne n'est pas indifférente aux préoccupations susmentionnées d'autant que le caractère protéiforme de la radicalisation lui vaut d'être régulièrement associée à d'autres phénomènes combattus sur des bases communes. Il en va ainsi du phénomène des « combattants terroristes étrangers » qui se voit accorder une attention centrale au sein des instruments de coopération policière et judiciaire en matière pénale et, plus largement, du terrorisme dont la définition s'est étendue à des comportements dénotant un simple risque de passage à l'acte. Si l'Union n'a pas de compétence pour lutter contre la radicalisation, en tant telle, la prévention de la criminalité terroriste compte parmi les objectifs sous-tendant l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) et occupe une place non négligeable dans les activités de coopération policière à l'échelle de l'Union. Malgré la place significative qu'occupe « la prévention » dans le domaine de la coopération policière, le terme n'est pas défini et demeure, comme on l'a vu<sup>1286</sup>, relativement flou. A cet égard, il nous faudra prendre plusieurs précautions dans la mesure où la prévention du terrorisme recouvre des

---

<sup>1284</sup> Voy. *Supra* Chapitre I, relativement aux développements conceptuels.

<sup>1285</sup> Voy. *Supra* Chapitre II.

<sup>1286</sup> Voy. *Supra* Chapitre II.

activités de nature différente et avec lesquelles le droit de l'Union n'entretient pas un rapport identique.

134. Au sein même de l'activité policière, méritent d'être distinguées les activités menées dans un cadre préventif de celles réalisées dans un cadre répressif, même si cette distinction n'a jamais été posée comme telle au niveau de l'Union<sup>1287</sup> et que la frontière entre les deux n'est pas toujours très nette. L'on fait ici référence à la distinction traditionnelle dans certains droits internes, notamment en France et en Belgique, entre les fonctions de police administrative et celles de police judiciaire. Schématiquement le cadre de police administrative peut être présenté comme poursuivant une finalité préventive. Il s'agit de maintenir l'ordre public<sup>1288</sup> et *in fine* de prévenir la commission d'une infraction pénale<sup>1289</sup>. Par contraste, la police judiciaire comprend l'activité des autorités ayant la qualité d'officiers de police judiciaire, qui consiste à constater les infractions à la loi pénale, à en rechercher les auteurs et à rassembler les preuves permettant l'inculpation de ces derniers<sup>1290</sup>. Rappelons que la radicalisation, à l'inverse du terrorisme, n'est pas une infraction pénale<sup>1291</sup>, de sorte qu'elle a moins vocation à être appréhendée dans un cadre de police judiciaire<sup>1292</sup>. La radicalisation est plus généralement appréhendée comme un état dangereux, voire sous certaines dimensions comme une menace pour l'ordre public<sup>1293</sup> susceptible de fonder des mesures de police administrative<sup>1294</sup> ou de déclencher l'action des services de renseignement.
135. Si la coopération policière ne s'étend pas à toutes les activités qui relèvent traditionnellement de la lutte contre le terrorisme, en particulier les plus sensibles comme le renseignement, l'impératif de détection précoce du risque terroriste infuse, malgré tout, les priorités de la coopération policière. Plusieurs instruments applicables

---

<sup>1287</sup> Pour des développements approfondis sur l'acception du terme « Police » dans le cadre de la coopération policière entre les États membres de l'Union voy. C. CHEVALLIER-GOVERS, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 4 et s.

<sup>1288</sup> Dont les composantes, bien qu'elles évoluent au gré des préoccupations et enjeux sociétaux sont la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique.

<sup>1289</sup> Pour une définition détaillée de la notion de police administrative voy. O. CAHN, « Un État de (la) police », *Revue de science criminelle et de droit comparé*, n°4, 2019, pp. 976-977.

<sup>1290</sup> *Ibid.*

<sup>1291</sup> Voy. *Supra* Chapitre I.

<sup>1292</sup> Cela n'empêche pas que certaines manifestations attribuées à la radicalisation (ex. adhésion à une idéologie violente) puissent entrer dans les moyens de preuves recueillis au stade de l'enquête judiciaire pour attester de la dangerosité de l'auteur.

<sup>1293</sup> Pour une analyse approfondie du rapport de la radicalisation à l'ordre public voy. V. VALENTIN, « Ordre public et radicalisation religieuse » in O. BUI-XUAN (dir.) *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Coll. Colloques & Essais, Institut universitaire Varenne, 2018, pp. 61-72.

<sup>1294</sup> Pour une réflexion approfondie sur l'appréhension de la radicalisation par des mesures administratives en droit belge voy. F. XAVIER, « Le développement d'une politique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation » in *L'effet radicalisation et le terrorisme*, Politeia, Bruxelles, pp. 171 à 200. Pour des développements approfondis sur l'appréhension de la radicalisation dans le contentieux de l'état d'urgence en France voy. S. SLAMA, *Op.cit.*, pp. 73- 89 ; s'agissant de l'appréhension de la radicalisation dans le contentieux administratif français Voy. F. DIEU, « La radicalisation religieuse saisie par le juge administratif », in O. BUI-XUAN (dir.) *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Coll. Colloques & Essais, Institut universitaire Varenne, 2018, pp. 123-141.

à l'échange de données policières ont vu en ce sens leurs fonctionnalités renforcées sous l'effet des mutations de la menace terroriste. Cette évolution n'est pas sans lien avec l'orientation préventive qui anime le champ des instruments de coopération judiciaire. Par l'incrimination de nouveaux comportements, situés bien en amont du passage à l'acte terroriste, le législateur européen contribue corrélativement à réorienter les activités de police vers la détection des risques à un stade précoce<sup>1295</sup>. Nous le verrons, ces bouleversements ne sont pas sans conséquences au plan de la distinction traditionnelle entre les activités de police et de renseignement.

136. Les développements qui suivent s'efforceront d'apporter un éclairage sur les bouleversements induits par le passage de la lutte contre le terrorisme à la détection de la radicalisation dans le contexte de la coopération policière (I). La présence de références marquantes à la radicalisation au sein de l'échange de données policières ne doit pas masquer les contraintes qui pèsent sur l'action de l'Union relativement à ces questions (II). Dans la mesure où la fonction policière et, plus encore l'activité de renseignement, relèvent des attributs essentiels de la souveraineté nationale, des limitations importantes contrarient l'action de l'Union en ces matières. En effet, l'Union ne dispose d'aucune compétence pour intervenir dans le champ du renseignement et une part importante de la détection précoce de la radicalisation se joue au niveau local comme nous le verrons à travers les cas belge et français.

## **I. De la lutte contre le terrorisme à la détection de la radicalisation**

137. Le terrorisme est très tôt apparu comme un moteur de la coopération policière entre les États membres. Il continue de l'être encore aujourd'hui sous l'incidence de l'actualité terroriste et des mutations de la menace qui commandent une logique anticipative. A cet égard, les potentialités que recèlent les instruments relatifs à l'échange de données ne doivent pas être sous-estimés dans la mesure où ceux-ci peuvent être mobilisés à des fins de prévention d'une infraction et non seulement dans un cadre répressif. Or, c'est bien lors de la phase en amont de la commission d'une infraction pénale, que la radicalisation se voit accorder une place significative en droit interne<sup>1296</sup>, mobilisant le plus souvent des mesures de police administrative et de renseignement tout en impliquant des acteurs au-delà des services de sécurité. L'on verra que si la radicalisation n'est appréhendée que de manière incidente dans l'échange de données policières, cette évolution n'en demeure pas moins révélatrice de l'orientation préventive qui anime les activités de la coopération policière (A) et du brouillage qui s'en ressent entre certaines catégories juridiques. Cette étape nous

---

<sup>1295</sup> Voy. K. ŠUGMAN STUBBS and F. GALLI, "Inchoate offences. The sanctioning of an act prior to an irrespective of the commission of any harm", in F. GALLI and A. WEYEMBERGH (eds.), *EU Counter-terrorism offences: What impact on national legislation and case-law?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2011, p. 291 et s.

<sup>1296</sup> Voy. Exposé des motifs du projet de loi (français) relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement présenté par J. CASTEX et par G. DARMANAIN, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2021.

conduira à interroger la place de la radicalisation dans le champ des instruments de la coopération policière, en particulier l'échange de données à des fins de prévention du terrorisme ; certains instruments ont-ils pu être exploités par les États, ou du moins envisagés, comme permettant d'appréhender des comportements en lien avec la radicalisation ? En raison des confusions dont le terme radicalisation est porteur, il s'agira de se demander si la radicalisation est appréhendée comme une catégorie autonome dans le champ de l'échange de données policières (B). Le flou de la notion de prévention couplée au vaste champ de comportements susceptibles d'être appréhendés sous la notion de radicalisation ne facilitera pas l'appréhension de la problématique. Nous devons composer avec les zones d'ombre de la coopération policière en matière de prévention du crime auxquelles s'ajoute le caractère protéiforme de la radicalisation qui ne rend pas aisé sa désignation dans les textes, voire induit une certaine confusion avec d'autres comportements revêtant une qualification terroriste.

### **A. L'appréhension incidente mais révélatrice de la radicalisation dans l'échange de données policières**

138. A titre liminaire, il nous paraît important d'apporter quelques explications sur le cadre de la coopération policière, les finalités couvertes sous cette notion, et l'orientation préventive qui anime ses activités sous l'effet de l'impératif de détection précoce de la menace terroriste (1). Il s'agira ensuite d'éclairer la place de la radicalisation dans l'échange de données policières à la lumière de plusieurs instruments dont les finalités ont pu être étendues à des préoccupations intéressant la lutte contre la radicalisation (2).

#### ***1. Une coopération possible en amont de la commission d'une infraction : mais pour quelles finalités ?***

139. Depuis le traité de Maastricht, la coopération policière s'est continuellement développée autour de deux axes principaux : la coopération opérationnelle entre les services compétents des États membres et le renforcement de l'échange d'informations entre ces derniers<sup>1297</sup>. Notre attention portera principalement sur les activités d'échange d'informations entre les forces de police que l'Union soutient depuis plus de vingt ans par la mise en place de bases de données standardisées et dont on ne peut que constater la multiplication et l'optimisation ces dernières années. Sans oublier le rôle joué par Europol, l'agence de l'Union chargée de soutenir la coopération entre les services répressifs des États<sup>1298</sup>.

---

<sup>1297</sup> Voy. D. FLORE, *Droit pénal européen. Les enjeux d'une justice pénale européenne*, 2<sup>e</sup> édition, Larcier, 2014, p. 437 et s. Ces deux axes sont reflétés dans le libellé même de l'article 87 TFUE qui distingue, d'une part, la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations ; le soutien en formation de personnel, en équipements et en recherche criminalistique, ainsi que les techniques communes d'enquête (art. 87 paragraphe 2, a) à c)) et, d'autre part, la coopération opérationnelle entre les autorités compétentes des États membres (art. 87 paragraphe 3).

<sup>1298</sup> Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les

140. Il ne fait aucun doute que la coopération policière entre les États membres de l'Union porte aussi bien sur la prévention que sur la répression des actes illicites. Plusieurs zones d'ombre subsistent toutefois quant à l'étendue de la coopération menée à des fins de prévention de la criminalité. Si certaines finalités préventives touchant à des domaines sensibles pour la souveraineté des États, comme le maintien de l'ordre public, semblent *a priori* exclues par les traités, l'on verra que certains instruments de droit dérivé n'y sont pas étrangers. De plus en plus, l'impératif de prévenir précocement le terrorisme avant que la menace ne se matérialise imprègne les priorités politiques de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme. En témoigne l'introduction emblématique du nouveau volet « Anticiper », lequel se place avant le volet « Prévenir » dans le programme de lutte antiterroriste pour l'UE adopté fin 2020<sup>1299</sup>. L'échange d'informations concernant la menace terroriste potentielle d'un individu, indépendamment de la commission d'un acte illicite, tend ainsi à devenir un point central d'attention comme le reflètent les débats récents au sein du Conseil<sup>1300</sup> - débats intervenus, comme cela est souvent le cas, dans un contexte réactif marqué par la résurgence des attaques terroristes sur le sol européen. Le partage d'informations est désormais encouragé à l'égard des personnes dont il est possible d'estimer « qu'elles représentent une menace terroriste » mais aussi « extrémiste violente »<sup>1301</sup>. Ce glissement sémantique révèle combien la logique anticipative est prégnante dans le champ la coopération policière, et ce, en dépit des limites prévues par les traités.

141. Les contours de la coopération policière, en particulier lorsqu'il est question de prévention de la criminalité, ne sont pas faciles à tracer. L'article 87 TFUE enseigne que la coopération policière ne se limite pas à la police au sens strict en ce qu'elle inclut « les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière ». Tous ces services sont habituellement désignés en anglais sous l'expression « *law enforcement services* », en français « autorités chargées de l'application de la loi ». Pour autant les textes européens ne prennent pas véritablement soin de définir ces notions, sans doute pour ne pas enserrer la coopération policière dans un carcan trop rigide. La notion de police revêt un caractère polysémique et les disparités entre les dispositifs de police des États rendent difficile l'adoption d'une conception commune<sup>1302</sup>. La distinction entre police administrative et police judiciaire

---

décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *J.O.U.E. L* 135/3, 24 mai 2016,

<sup>1299</sup> Voy. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final, 9 décembre 2020.

<sup>1300</sup> Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la sécurité intérieure et le partenariat européen de police, 13083/1/20, 24 novembre 2020. Voy. également en ce sens Conclusions of the European Council, 10 and 11 December 2020, para. 28.

<sup>1301</sup> *Ibid.*, para. 67-69.

<sup>1302</sup> Voy. en ce sens C. CHEVALLIER-GOVERS, 1999, *Op. cit.*, p. 4. Voy. également O. CAHN, « Introduction aux coopérations policières de l'Union européenne », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°38, 2017, pp. 97-105.



qui détermine le régime juridique applicable aux activités de police, mais aussi le champ d'application des textes européens, n'est pas aussi nette au plan opérationnel et le droit interne connaît depuis longtemps la difficulté à distinguer prévention et répression<sup>1303</sup>, dès lors qu'une opération de police peut au cours de son exécution changer de nature et, en particulier d'administrative devenir judiciaire<sup>1304</sup>. D'une certaine manière, le cadre européen de la coopération policière est construit sur les zones d'ombre du droit national.

142. Pour Serge de Biolley, la notion de coopération policière se définit plutôt de manière fonctionnelle, c'est-à-dire par rapport aux tâches visées par cette coopération<sup>1305</sup>, et moins par référence à un critère organique tenant à la nature de ses acteurs. La question des finalités poursuivies au titre de la coopération policière prend alors toute son importance dans la mesure où la lutte contre la radicalisation intéresse plus particulièrement la phase précédant la commission d'une infraction, qu'il s'agisse de détecter ou de surveiller des profils d'individus à risque, voire d'entraver des activités radicales représentant une menace pour l'ordre public<sup>1306</sup>.

143. L'on verra à travers les exemples qui suivent qu'il convient de faire la part des choses entre le cadre rigide prévu par les traités et le champ d'application de certains textes de droit dérivé qui s'étendent au-delà des finalités prévues par le droit primaire. Notons que la finalité de maintien de l'ordre public, propre à la police administrative, était expressément exclue des compétences de l'Union par l'article 33 de l'ancien Traité sur l'Union européenne (ex-article K.5), au terme duquel il était précisé que « Le présent titre [relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale] ne porte pas atteinte aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ». En vertu de l'actuel article 4 paragraphe 2 TUE sur lequel nous reviendrons plus longuement par la suite, l'Union se doit de respecter « les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale ». Ces précautions témoignent vraisemblablement de la volonté de ne pas étendre le champ des activités de la coopération policière au-delà du cadre de l'enquête pénale, c'est-à-

---

<sup>1303</sup> *Ibid.*, pp. 977-978. Voy. également T. HERRAN, « La distinction police administrative et police judiciaire à l'épreuve de l'entraide policière internationale », *Recueil Dalloz*, 2015, p. 1880. Pour une réflexion approfondie sur le brouillage des frontières entre le droit pénal et le droit administratif dans différents domaines du droit européen voy. F. GALLI and A. WEYEMBERGH (eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2014, 258 p.

<sup>1304</sup> Voy. M. DELMAS-MARTY, « Polices d'Europe. Politique étrangère et sécurité commune, questions de droit pénal », Avant-propos, *Revue de science criminelle et de droit comparé*, 2004, p. 549. D'autant que la qualification judiciaire de l'opération de police n'est pas conditionnée à la commission effective d'une infraction : il peut s'agir d'une infraction sur le point d'être commise ou dont on craint qu'elle puisse l'être.

<sup>1305</sup> Voy. S. DE BIOLLEY, « Coopération policière dans l'Union européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 2680, 2009.

<sup>1306</sup> Voy. *Supra* développements relatifs au Chapitre I.

dire de la finalité de police judiciaire<sup>1307</sup>. C'est ce que reflètent certains actes de droit dérivé consacrés à l'échange d'informations, qui, tout en renvoyant explicitement à la finalité de prévention, restreignent le champ des activités d'échange d'informations au cadre de l'enquête pénale<sup>1308</sup>. Une telle interprétation tend à exclure l'hypothèse d'une éventuelle coopération policière administrative étendue à la lutte contre la radicalisation. Ainsi que nous le verrons, l'idée selon laquelle l'échange d'informations entre les forces de police des différents États se développe le plus souvent dans un cadre pénal concomitant à la commission d'une infraction mérite d'être tempérée<sup>1309</sup>. L'expérience montre que les textes de droit dérivé applicables à la coopération policière ne sont pas indifférents à la finalité de maintien de l'ordre public. En témoigne la coopération qui s'est développée à la fin des années 1980 pour prévenir la violence liée au hooliganisme. Celle-ci repose notamment sur des instruments de partage d'informations ayant pour finalité explicite le maintien de l'ordre et de la sécurité publics<sup>1310</sup>.

144. Dans une perspective plus récente, la prégnance de l'impératif visant à prévenir précocement le terrorisme a incontestablement réorienté les priorités de la coopération policière vers une détection du risque en amont, contribuant ainsi à estomper un peu plus les frontières entre missions de police et de renseignement. Cette évolution va de pair avec l'orientation préventive des législations anti-terroristes, notamment du fait des changements législatifs induits par la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002<sup>1311</sup>

---

<sup>1307</sup> S. DE BIOLLEY, 2009, *Op.cit.* Comme le souligne Serge de Biolley, la prévention du crime est largement visée par les instruments législatifs de la coopération policière qui ont le plus souvent pour objet la police judiciaire en général, qu'elle porte sur la période qui précède ou celle qui suit la commission des infractions

<sup>1308</sup> Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, *J.O.U.E.* L 386/89, 29 décembre 2006, art. 1<sup>er</sup> paragraphe 1. A titre d'exemple éloquent, la décision-cadre du 18 décembre 2006 relative à l'échange d'informations, toujours en vigueur, s'applique aux autorités chargées de la détection, la prévention, l'enquête et les poursuites, mais la définition du cadre dans lequel l'échange d'informations prend place ne fait pas référence au terme de prévention mais aux notions d'enquête pénale (qui renvoie à des faits déjà commis) ; Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, *J.O.U.E.* L 253/22, 29 septembre 2005. La décision du Conseil de 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes appelle à un constat similaire. Alors que le champ de l'échange d'informations s'étend à tous les stades de la procédure pénale, les dispositions de ladite décision se réfèrent exclusivement aux informations concernant les enquêtes pénales conduites par les services répressifs. L'outil de suivi des condamnations pour terrorisme d'Eurojust, qui est fondé sur cette décision, en fournit l'illustration d'autant que cet instrument intéresse la radicalisation. Cet outil se présente sous la forme d'un rapport et contient des informations sur les condamnations et les peines prononcées pour terrorisme au sein des juridictions des États membres. La radicalisation des individus poursuivis et/ou condamnés et leur éventuelle participation à un programme de « déradicalisation » y sont parfois mentionnés à titre informatif et les données renseignées proviennent la plupart du temps des informations transmises par les États dans un cadre strictement pénal.

<sup>1309</sup> S. DE BIOLLEY, 2009, *Op.cit.* L'article 39, paragraphe 1 de la convention Schengen relatif à la coopération policière s'applique à la « prévention et la recherche de faits punissables », dont les termes semblent être interprétés dans le sens d'une couverture du domaine du maintien de l'ordre comme du secteur pénal. Voy. Art. 39, paragraphe 1 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 15 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.*, L 239 du 22 septembre 2000.

<sup>1310</sup> Voy. *Infra*, dans ce chapitre para. 144 et s.

<sup>1311</sup> Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L 164/3, 22 juin 2002.

relative à la lutte contre le terrorisme, que la directive 2017/541<sup>1312</sup> est venue remplacer. Plusieurs formes de soutien au terrorisme ont en effet été criminalisées, quand bien même aucun acte terroriste n'aurait été commis. Comme le souligne Gilles de Kerchove, il s'ensuit que la police doit dorénavant intervenir beaucoup plus en amont qu'auparavant et, d'une certaine manière « empiéter » sur le domaine du renseignement<sup>1313</sup>. Cette évolution contribue ainsi « à faire bouger les lignes entre les responsabilités des uns et des autres »<sup>1314</sup> et prend un relief particulier dans le cadre des activités d'échange de données prenant place au niveau de l'Union. Comme le fait remarquer Vincent Bouhier, les bases de données européennes ne sont pas uniquement nourries au regard de la constatation d'infractions pénales puisqu'elles visent également à prévenir la commission d'infractions pénales<sup>1315</sup>.

## 2. *La place de la radicalisation dans le champ de l'échange de données policières : illustration à partir d'une sélection d'instruments*

145. Quoique les références à la radicalisation ne manquent pas dans le discours des acteurs européens sur les priorités relatives à l'ELSJ<sup>1316</sup>, aucun instrument d'échange de données policières adopté au niveau de l'Union ne contient de référence à cette notion, ni n'a pour finalité la lutte contre la radicalisation. Cela n'empêche pas que certains instruments applicables à l'échange de données policières n'y soient pas complètement étrangers, même si ce n'est que de manière incidente. Certains instruments de coopération à des fins de maintien de l'ordre public retiennent notre attention dans la mesure où leur potentiel a pu être exploité pour prévenir des phénomènes violents à dimension transnationale considérés comme une menace pour l'ordre public **(a)**. Dans une perspective plus récente, nous nous pencherons également sur l'évolution d'autres instruments dont les finalités s'étendent à la prévention du terrorisme **(b)**, à commencer par le Système d'information Schengen (SIS), qui est le système d'information européen de loin le plus utilisé en pratique. Sans omettre les nouvelles prérogatives confiées à l'agence Europol, chargée de soutenir la coopération

---

<sup>1312</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 88/6, 31 mars 2017.

<sup>1313</sup> G. DE KERCHOVE, « Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne », *Revue de science criminelle et de droit comparé*, 2004, p. 553 et s ; Voy. également en ce sens D. DERENCINOVIC, A.-M. GETOS, « Cooperation of law enforcement and intelligence agencies in prevention and suppression of terrorism. European perspective », *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 78, 2007, p. 94. Pour une analyse de l'impact de l'orientation préventive des législations antiterroristes sur la distinction entre la preuve et le renseignement voy. K. ROACH, «The Eroding Distinction Between Intelligence and Evidence in Terrorism Investigations» in N. McCARRITY, A. LYNCH and G. WILLIAMS (eds.), *Counter-Terrorism and Beyond*, Routledge, 2010, pp. 48-68.

<sup>1314</sup> G. DE KERCHOVE, « Impact de l'incrimination de terrorisme sur la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme » in *EU counter-terrorism offences : What impact on national legislation and case-law ?*, A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, p. 217.

<sup>1315</sup> V. BOUHIER, 2018, *Op.cit.*, p. 164.

<sup>1316</sup> Voy. développements relatifs au Chapitre II.

policière entre les États membres. L'appui fourni par Europol dans le cadre de l'échange d'informations prenant place au niveau de l'Union n'est plus à démontrer mais il s'est considérablement renforcé sous la pression des attaques terroristes. Parmi les nouvelles missions confiées à l'Agence, certaines intéressent de près la lutte contre la radicalisation.

#### **a. L'échange d'informations à des fins de maintien de l'ordre public et de la sécurité dans le contexte d'événements transnationaux**

146. Plusieurs instruments de droit dérivé applicables à l'échange de données policières montrent que le maintien de l'ordre et de la sécurité publics est une préoccupation ancienne de la coopération policière européenne même si le champ de cette coopération est limité à des besoins ponctuels renvoyant à des circonstances bien spécifiques. Deux instruments mettent particulièrement en évidence le besoin d'échanger des informations policières à cette fin. Il s'agit d'une part de la décision 2002/348/JAI visant à prévenir les troubles violents liés au football par l'échange d'informations lors de matches de dimension transnationale **(i)**, et d'autre part de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (dite décision « Prüm ») **(ii)**, dont le champ d'application n'est pas uniquement cantonné aux événements sportifs. Si les mouvements violents couverts au titre de ces deux instruments paraissent a priori éloignés des formes de radicalisation sur lesquelles l'attention se fixe actuellement, ils n'en demeurent pas moins assimilables à une forme de radicalité légitimant le recours à la violence. Au demeurant, ces précédents démontrent que la coopération policière n'est pas étrangère à la finalité de maintien de l'ordre public propre à la police administrative.

##### **i. La décision 2002/348/JAI**

147. La décision 2002/348/JAI<sup>1317</sup>, adoptée dans la lignée de l'action commune 97/339/JAI relative à la coopération dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics<sup>1318</sup>, constitue l'un des principaux instruments européens de nature contraignante visant à lutter contre le phénomène de « l'eurohooliganisme »<sup>1319</sup>. Adoptée sur base des

---

<sup>1317</sup> Décision 2002/348/JAI du Conseil du 25 avril 2002 concernant la sécurité lors des matches de football revêtant une dimension internationale, *J.O.C.E.*, L 121 du 8 mai 2002.

<sup>1318</sup> Action commune 97/339/JAI, du 26 mai 1997, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la coopération dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics, *J.O.* L 147 du 5 juin 1997.

<sup>1319</sup> Pour un aperçu complet des mesures adoptées au niveau de l'Union pour lutter contre ce phénomène voy. H. MOJET, « The European Union and Football Hooliganism », *The International Sports Law Journal*, 2005, 1/2, pp. 69-77. Voy. Également M. ALLALI et J. NOCOLAI, *Violence et football : l'eurohooliganisme*, Ed. Autres temps, Marseille, 1998, 169 p.

articles 30, paragraphe 1, a) et b) et 34, paragraphe 2, point c) de l'ancien TUE<sup>1320</sup>, cette décision vient concrétiser plusieurs initiatives déjà en germe dans le manuel de 2001 sur la coopération policière à des fins de prévention et de contrôle de la violence liée au sport<sup>1321</sup>. Manifesté en Europe à partir des années 1980, ce phénomène de violence extrême a pris un sens aigu avec le drame survenu au stade du Heysel à Bruxelles le 29 mai 1985. Le parallèle avec la radicalisation est d'autant plus intéressant que les deux phénomènes semblent partager plus d'un trait commun. Les travaux consacrés au hooliganisme montrent en effet que ce phénomène touche prioritairement des jeunes poussés à la révolte par un contexte de montée du chômage et de marginalisation<sup>1322</sup> - des facteurs similaires à ceux attribués à la radicalisation<sup>1323</sup>. S'il est admis que les mesures policières ne permettent pas à elles seules de combattre ce fléau, celles-ci font partie des moyens considérés pour lutter contre ce phénomène d'ampleur transnationale à l'image de l'approche transversale promue pour lutter contre la radicalisation.

148. L'objet de la décision précitée est de prévenir les troubles à l'ordre public causés par les violences liées au football en favorisant l'échange d'informations entre les services de police compétents des États membres. A cette fin, les États sont tenus de créer un point national d'information « football » à caractère policier dont la mission consiste à coordonner et à faciliter l'échange d'informations entre les services de police des États concernés, voire avec d'autres autorités répressives qui contribuent à la sécurité et à l'ordre publics<sup>1324</sup>. Pour l'exécution de ses missions, le point national d'information a notamment accès, conformément à la législation nationale et internationale applicable en la matière, aux données à caractère personnel concernant « des supporters à risques »<sup>1325</sup>. L'échange d'informations générales par le biais de cette instrument couvre à la fois les « informations stratégiques », à savoir des données décrivant l'événement dans toutes ses dimensions en ayant plus spécifiquement égard aux risques pour la sécurité ; les « informations opérationnelles » qui visent à décrire précisément des faits qui se déroulent dans le cadre de l'événement et ; des « informations tactiques », ayant vocation à permettre aux responsables opérationnels d'agir de manière appropriée dans le cadre du maintien de l'ordre et de la sécurité concernant cet événement<sup>1326</sup>. Il est indiqué que l'échange de données à caractère

---

<sup>1320</sup> L'ensemble de ces dispositions relève du titre VI du TUE (version Amsterdam) relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale et concourent à l'objectif de l'Union d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice. L'article 30 s'applique aux actions communes dans le domaine de la coopération policière et couvre entre autre la coopération opérationnelle (a) et la collecte, le stockage, le traitement et l'échange d'informations (b). L'article 34 concerne le processus décisionnel applicable au domaine de la coopération policière et judiciaire (ancien troisième pilier) et prévoit en son paragraphe 2, point c) la possibilité d'arrêter des décisions obligatoires et dépourvues d'effet direct.

<sup>1321</sup> Resolution of the Council concerning a Handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, 6 December 2001.

<sup>1322</sup> M. ALLALI et J. NOCOLĂI, *Op.cit.*

<sup>1323</sup> Voy. *Supra* Chapitre II relatif au discours sur la prévention et la lutte contre la radicalisation.

<sup>1324</sup> Décision 2002/348/JAI du Conseil du 25 avril 2002 concernant la sécurité lors des matches de football revêtant une dimension internationale, *Op.cit.*, Voy. art. 1<sup>er</sup> lu en combinaison avec l'art. 2, paragraphe 1.

<sup>1325</sup> *Ibid.*, Voy. art. 2, paragraphe 2.

<sup>1326</sup> *Ibid.* Voy. art.3, paragraphe 2.

personnel a pour but « la préparation et la prise de mesures appropriées pour maintenir l'ordre »<sup>1327</sup>. Cette opération peut à ce titre porter sur des informations concernant « des individus qui présentent ou peuvent présenter un danger pour l'ordre et la sécurité publics »<sup>1328</sup>. Cette initiative, bien que circonscrite à un champ particulier qui est celui de la prévention des violences liées au sport, démontre ainsi que la coopération policière a pu être étendue à des activités de maintien de l'ordre public pour répondre à des besoins ponctuels liés à des formes de violences transnationales.

## ii. La décision 2008/615/JAI

149. La décision 2008/615/JAI du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (dite décision « Prüm »)<sup>1329</sup>, contient des dispositions relatives à l'échange d'informations à des fins de maintien de l'ordre et de la sécurité publics bien que son champ d'application ne s'y restreint pas. La portée de cet instrument s'étend plus largement à l'échange de données, entre autres ADN, aux fins d'enquête en matière pénale (Chapitre I et II), ou encore, à la transmission d'informations aux fins de prévention d'infractions terroristes (Chapitre IV). Pour ce qui est de l'échange d'informations policières à des fins de maintien de l'ordre (Chapitre III), cette possibilité est circonscrite à des contextes spécifiques, à savoir lors de « manifestations majeures » à dimension transfrontalière, comme par exemple un événement sportif ou les réunions du Conseil européen<sup>1330</sup>. Son champ est donc un peu plus étendu que la décision précitée 2002/348/JAI visant à prévenir les troubles violents liés au football puisqu'il vise à prévenir d'autres types d'événements violents survenus en marge de sommets européens au début des années 2000 (ex. Göteborg). En vertu des dispositions prévues par la décision Prüm applicables au maintien de l'ordre dans le contexte de manifestations majeures, les États sont invités à échanger des données à caractère non personnel nécessaires, tant sur demande que de leur propre initiative<sup>1331</sup>. Ils sont également invités à partager des données à caractère personnel lorsque la menace est avérée par plusieurs éléments : à savoir « lorsque des condamnations définitives ou d'autres circonstances font présumer que les personnes concernées vont commettre des infractions pénales dans le cadre de ces manifestations ou qu'elles présentent un danger pour l'ordre et la sécurité publics, pour autant que la transmission de ces données soit autorisée en vertu du droit national de l'Etat membre qui transmet les données »<sup>1332</sup>. En lien avec cette même finalité, l'article 17 tend à permettre la mise en place d'opérations communes dans le cadre desquelles des fonctionnaires d'un État

---

<sup>1327</sup> *Ibid.* Voy. art.3, paragraphe 3.

<sup>1328</sup> *Ibid.* Voy. art.3, paragraphe 3.

<sup>1329</sup> Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, *J.O.U.E.*, L 210/1, 6 août 2008.

<sup>1330</sup> Voy. D. FLORE, *Op.cit.*, p. 451.

<sup>1331</sup> Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, *Op.cit.*, art. 13.

<sup>1332</sup> Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, *Op.cit.*, art.14.

membre participent aux opérations sur le territoire d'un autre État membre. L'article 18 vise quant à lui la fourniture d'une assistance à l'État d'accueil à l'occasion d'événement de masse et d'autres événements similaires de grande envergure, que ce soit par l'échange d'informations, la coordination de mesures policières ou par la mise à dispositions de moyens humains et matériels<sup>1333</sup>. S'il est difficile d'évaluer le niveau d'utilisation de ces dispositions dans la pratique, le rapport sur la mise en œuvre de la décision Prüm présenté par la Commission européenne en 2012 en tire un bilan satisfaisant<sup>1334</sup>. Il en ressort que la plupart des États membres portent une appréciation très favorable sur l'utilité des dispositions applicables à la coopération policière à des fins de maintien de l'ordre dans le contexte de manifestations majeures<sup>1335</sup>.

150. Quoique les deux instruments de coopération policière précités, à savoir la décision 2002/348/JAI et la décision 2008/615/JAI, ne visent pas spécifiquement la radicalisation violente au sens où on l'entend actuellement, les mouvements violents qu'ils visent à canaliser ont pu s'analyser sous l'angle de la radicalisation. L'on ne peut s'empêcher d'opérer un rapprochement entre l'objet de ces instruments et la proposition du Conseil de 2002 tendant à favoriser le partage d'informations policières au sujet de « groupes radicaux violents » dans le contexte d'événements internationaux évoquée dans les parties précédentes de la thèse<sup>1336</sup>. Fondée sur la base juridique de l'article 34, paragraphe 2, c). du TUE relative à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, celle-ci avait précisément pour but de « prévenir, voir réprimer, le radicalisme violent des jeunes en milieu urbain (...) »<sup>1337</sup>. Toutefois, il est vrai que si parmi les mesures de coopération policière à des fins de maintien de l'ordre public, certaines sont susceptibles de concerner des mouvements radicaux de nature politique/contestataire, sont plus généralement visées des manifestations de masse de dimension internationale affectant au moins deux États. Ce qui implique logiquement des déplacements par-delà les frontières, et exclut corrélativement des phénomènes violents de moindre envergure qui ne concerneraient qu'un État. La coopération policière à des fins de maintien de l'ordre public semble ainsi de portée restreinte.

151. Il existe d'autres instruments de coopération policière dont la finalité préventive liée à la détection précoce de comportements à risque ne cesse de se renforcer sous l'effet des mutations de la menace terroriste, et dont le lien avec la radicalisation est démontré par l'utilisation qui en est faite dans la pratique.

---

<sup>1333</sup> *Ibid.*

<sup>1334</sup> Commission européenne, Rapport sur la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (ci-après également dénommée « décision Prüm »), COM(2012)732 final du 7 décembre 2012.

<sup>1335</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>1336</sup> Voy. *Supra* développements relatifs au Chapitre II. Sous cette catégorie semblent toutefois être visés des mouvements radicaux contestataires/militants et moins un radicalisme religieux que l'on tient pour responsable des attaques terroristes commises ces dernières années.

<sup>1337</sup> Conseil de l'Union européenne, « Présentation d'une initiative de la présidence visant à établir un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les incidents terroristes », 5712/102, 29 janvier 2002.

## **b. L'échange d'informations policières à des fins de prévention du terrorisme**

152. Sans prétendre à une analyse exhaustive des instruments de coopération policière concourant à la prévention du terrorisme, nous nous concentrerons sur ceux dont les finalités présentent un intérêt pour l'objet de la lutte contre la radicalisation même si cette notion n'y est appréhendée que de manière accidentelle. A cet égard mérite d'être mentionné le Système d'information Schengen (SIS) qui permet d'échanger des données bien au-delà du stade de l'enquête judiciaire et dont la pratique met à jour l'absence de délimitation nette entre les données échangées à des fins de police et de renseignement **(i)**. Sans omettre l'agence Europol dont les activités s'étendent progressivement à des besoins intéressant la lutte contre la radicalisation **(ii)**.

### **i. Le Système d'information Schengen**

153. Le système d'information Schengen (SIS) est un système d'information centralisé/décentralisé<sup>1338</sup> qui a vocation à soutenir tant les activités de contrôles aux frontières que la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Devenu l'instrument d'échange d'information le plus utilisé en Europe, le SIS a été mis en place par la Convention d'application de l'Accord Schengen (CAAS)<sup>1339</sup> comme mesure compensatoire à l'abolition des contrôles aux frontières intérieures. Son cadre juridique a été révisé en 2007<sup>1340</sup> pour en faire un système d'information Schengen de deuxième génération (« SIS II »), puis en 2018<sup>1341</sup> de manière à permettre un usage plus large de cet outil. Tel qu'annoncé par la Commission européenne fin 2020, son cadre juridique devrait être à nouveau modifié pour permettre à Europol d'introduire des données dans ce système et combler ainsi certaines lacunes dans le partage d'informations, en particulier s'agissant des combattants terroristes étrangers<sup>1342</sup>. Le SIS contient des données relatives à certaines catégories de personnes et d'objets recherchés sur le territoire des États membres de l'espace Schengen ainsi que des instructions sur la

---

<sup>1338</sup> L'architecture du SIS se compose d'un système central (SIS central) et d'un système national (N-SIS) dans chaque pays de l'espace Schengen dans lequel les données sont saisies, mises à jour supprimées et recherchées et qui communique avec le SIS central.

<sup>1339</sup> Convention de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.* L 239 du 22 septembre 2000

<sup>1340</sup> Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *J.O.U.E.* L 205 du 7 août 2007.

<sup>1341</sup> Règlement (UE) 2018/1862 du parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, *J.O.U.E.* L 312/56 du 7 décembre 2018. Les modifications du cadre juridique du SIS intervenues en 2018 élargissent le champ d'application et les fonctionnalités du SIS en introduisant de nouvelles catégories de signalements et en étendant les possibilités offertes par les catégories existantes ; en étendant les catégories de données figurant dans les signalements dans le SIS ; en introduisant de nouvelles possibilités techniques et de nouvelles capacités biométriques et en permettant un accès plus large aux signalements dans le SIS aux niveaux national et européen.

<sup>1342</sup> European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/1862 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters as regards the entry of alerts by Europol, COM(2020)791 final of 9<sup>th</sup> December 2020.



conduite à tenir par l'utilisateur en cas de signalement positif. La consultation des données inscrites dans le SIS a vocation à intervenir dans un cadre réactif (par exemple à l'occasion d'un contrôle de police) et non dans un cadre proactif, c'est-à-dire à des fins d'analyse<sup>1343</sup>. Sans rentrer dans les détails de son infrastructure technique, le principe est que les services de police nationaux introduisent les signalements dans le SIS II, par le biais de leur bureau national, afin que ceux-ci soient répercutés dans l'ensemble des systèmes nationaux<sup>1344</sup>. En pratique, ce système fonctionne sur la base d'un « *hit/no hit* », permettant de signaler l'existence d'une concordance entre les données introduites par l'utilisateur et un signalement concernant une personne ou un objet déjà connu de ce système. Dans la mesure où l'existence d'une concordance requiert parfois la communication de données additionnelles, un bureau « SIRENE » (Supplément d'information requis à l'entrée nationale) est établi au niveau national de chaque État et permet à l'utilisateur, en cas de réponse positive lors l'interrogation du fichier SIS, d'obtenir des informations complémentaires et des précisions sur les mesures à prendre.

154. Si le cadre juridique de ce système d'information a continuellement évolué depuis sa création pour en permettre un usage plus large et plus optimal, son utilisation à des fins de maintien de l'ordre et de la sécurité publics est initialement prévue. Au terme de l'article 93 de la Convention d'application de l'Accord Schengen (CAAS), le SIS « a pour objet, conformément aux dispositions de la présente Convention, la préservation de l'ordre et de la sécurité publics, y compris la sûreté de l'État (...) »<sup>1345</sup>. Cet objet est repris en des termes relativement inchangés lors du passage du SIS au SIS II en 2007 – le terme de « sûreté de l'État » est remplacé par celui de « sécurité sur les territoires des États membres » dans la décision de 2007<sup>1346</sup>. Dans la lignée des textes précédents, le nouveau règlement SIS de 2018 applicable au domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale dispose que celui-ci a pour objet « d'assurer un niveau élevé de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne, y compris la préservation de la sécurité publique et de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité sur les territoires des États membres (...) »<sup>1347</sup>. La finalité de préservation de l'ordre public propre aux missions de police administrative est ainsi explicitement prévue par cet instrument. C'est donc en toute logique que l'article R. 231-10, 2° du Code de la sécurité intérieure français autorise

---

<sup>1343</sup> Pour une distinction entre ces deux types de finalités Voy. D. FLORE, *Op.cit.*, p. 457.

<sup>1344</sup> *Ibid.*

<sup>1345</sup> Voy. art. 93 de la Convention de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.* L 239 du 22 septembre 2000.

<sup>1346</sup> Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *Op.cit.*, art. 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 ; Règlement (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *J.O.U.E.* L 381 du 28 décembre 2006.

<sup>1347</sup> Règlement (UE) 2018/1862 du parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, *Op.cit.*, art. 1<sup>er</sup>.

l'accès aux données contenues dans le SIS II aux fonctionnaires de police, militaires et agents des douanes agissant dans le cadre d'une mission générale de police administrative et de police judiciaire<sup>1348</sup>. D'un autre côté, les termes renvoyant à la « sûreté de l'État » et à la « sauvegarde de la sécurité » témoignent de l'ambiguïté qu'entretient le champ de cet instrument dans son rapport avec le renseignement – un secteur qui relève de la seule compétence des États membres.

155. La possibilité d'introduire et d'échanger des informations au stade de l'identification de la menace est par ailleurs confirmée par les différentes catégories de signalement qu'il est possible d'introduire dans ledit système, de même que la pratique qui en est faite. L'une des catégories de signalement qui retient notre attention est celle relative aux personnes « (...) aux fins de contrôle discret et de contrôle spécifique pour la répression d'infractions pénales et pour la prévention de menace pour la sécurité publique » (art. 36 à 37). Bien qu'il ne soit aucunement fait référence à la radicalisation dans le libellé, cette catégorie est définie en des termes suffisamment larges pour que les États y incluent des données relatives à la radicalisation d'une personne, tel que l'y invitait la Commission européenne dans une communication de 2016<sup>1349</sup>.

156. L'enquête parlementaire française relative aux moyens mis en œuvre pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 révèle que les dispositions du SIS permettent bel et bien que des informations relatives à la radicalisation d'un individu puissent être échangées entre les forces de police de différents États, notamment à l'occasion d'un contrôle<sup>1350</sup>. Salah Abdeslam, l'un des cerveaux des attentats du 13 novembre 2015, avait été signalé par les autorités belges dans le SIS II sur la base de l'article 36-2 de la décision 2007/533 anciennement en vigueur, au motif, selon les explications fournies par le bureau SIRENE de Belgique, qu'il est « un individu radicalisé, candidat au djihad en Syrie »<sup>1351</sup>. Ces informations ne sont toutefois parvenues aux gendarmes français que dans un second temps, soit après que M. Abdeslam fut autorisé à partir conformément à la conduite à tenir prescrite. La Commission d'enquête française semble attribuer cet événement regrettable au choix de base légale effectué par les autorités belges pour introduire le signalement dans le SIS II. La base légale choisie fut celle de l'article 36-2 du règlement SIS, lequel autorise le signalement « pour la répression d'infractions pénales et prévention de menaces pour la sécurité publique » et non, comme le déplore la Commission d'enquête française, celle de l'article 36-3, autorisant les signalements quand la sûreté de l'État est menacée. Pour ladite Commission d'enquête, ce choix est critiquable alors même que les services de sécurité belge « étaient informés de la radicalisation de M. Salah Abdeslam »<sup>1352</sup> et

---

<sup>1348</sup> Voy. Partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure français, art. R231-1 à R231-16.

<sup>1349</sup> Communication de la Commission « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », COM(2016)379 final, *Op.cit.*

<sup>1350</sup> Voy. G. FENECH, S. PIETRASANTA, Rapport de l'Assemblée nationale n°3922 fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, enregistré le 5 juillet 2016.

<sup>1351</sup> *Ibid.*, p. 301.

<sup>1352</sup> *Ibid.*

que celui-ci était surveillé « au titre de sa radicalisation violente »<sup>1353</sup>. En réaction à ce reproche, la Sûreté de l'État belge (services de renseignements) avait indiqué que le système d'information Schengen « est principalement destiné à signaler des individus connus par les services de police pour des faits criminels, et est par conséquent alimenté et consulté par les services de police »<sup>1354</sup>. Elle avait en outre précisé que les services de renseignements utilisent d'autres canaux d'information pour l'échange international de données sur la radicalisation, tout en reconnaissant que le SIS permet aussi d'échanger des informations d'origine non policière<sup>1355</sup>. Ce conflit de base légale, dont se fait l'écho la commission parlementaire française vient au passage révéler les divergences qu'il peut y avoir dans l'utilisation du SIS et dans la manière d'interpréter et de catégoriser les données qui peuvent y être introduites<sup>1356</sup>, y compris à l'égard d'une personne radicalisée. Une même donnée pourrait ainsi être traitée comme une information policière par un État membre et comme du renseignement par un autre État membre. Cet exemple, quoi qu'il ait été davantage utilisé dans les médias pour mettre à jour les failles de la coopération policière au sein de l'Union<sup>1357</sup>, illustre aussi que la radicalisation d'une personne est bien de nature à justifier un signalement au sein du SIS. Cela n'a rien d'étonnant lorsque l'on sait que la radicalisation est appréhendée comme un critère pertinent pour attester de la propension d'une personne à commettre une infraction terroriste.

157. Il est vrai que le rôle de l'Union se limite ici à mettre à disposition des États des canaux favorisant le partage d'informations entre eux et à en réglementer le cadre. Les États disposent d'une marge de manœuvre importante pour interpréter les catégories de signalement prévues par le SIS et pour décider des mesures à prendre en cas de signalement positif conformément à leur droit national. Il n'empêche que par le biais de ce système d'information, l'Union contribue indirectement à ce que des données puissent être échangées sur la menace que représente une personne indépendamment de la commission d'une infraction pénale. Si des informations relatives à la radicalisation d'un individu sont susceptibles d'être portées à la connaissance de l'utilisateur du SIS, il semble toutefois que ce ne soit que de manière incidente. En effet

---

<sup>1353</sup> *Ibid.*

<sup>1354</sup> Voy. La Libre, « Les renseignements belges n'auraient pas encodé des informations sur Abdeslam à temps dans la base de données », 4 juillet 2016, consulté le 11 décembre 2020 : <https://www.lalibre.be/international/les-renseignements-belges-n-auraient-pas-encode-des-informations-sur-abdeslam-a-temps-dans-la-base-de-donnees-57795d9e35708dcfedbd016f>

<sup>1355</sup> *Ibid.*

<sup>1356</sup> En 2016, la Commission a engagé des discussions avec les États membres pour définir des critères communs et harmoniser l'usage des différentes catégories d'alerte du SIS à des fins d'identification des suspects terroristes. Elle examinera prochainement l'utilité d'un code de coopération policière pour améliorer l'échange d'informations au sein de l'Union. Voy. Communication de la Commission relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020)605 final du 24 juillet 2020, pp. 26 ;32. Voy. également Conclusions du Conseil sur la sécurité intérieure et le partenariat européen de police, 13083/1/20 du 24 novembre 2020.

<sup>1357</sup> Voy. entre autre L'express, « La Belgique savait Abdeslam radicalisé, mais n'a pas prévenu la France à temps », 3 juillet 2016, consulté le 11 décembre 2020 [https://www.lexpress.fr/actualite/societe/justice/la-belgique-savait-abdeslam-radicalise-mais-n-a-pas-prevenu-la-france-a-temps\\_1808683.html](https://www.lexpress.fr/actualite/societe/justice/la-belgique-savait-abdeslam-radicalise-mais-n-a-pas-prevenu-la-france-a-temps_1808683.html); Libération, « La fuite d'Abdeslam facilitée par une mauvaise transmission des informations », 3 juillet 2016, consulté le 11 décembre 2020: [https://www.liberation.fr/france/2016/07/03/la-fuite-d-abdeslam-facilitee-par-une-mauvaise-transmission-des-informations\\_1463779](https://www.liberation.fr/france/2016/07/03/la-fuite-d-abdeslam-facilitee-par-une-mauvaise-transmission-des-informations_1463779);

la radicalisation d'une personne ne fait pas l'objet d'une catégorie de signalement en tant que telle, mais elle peut venir étayer la décision d'introduire un signalement concernant une personne représentant une menace pour la sécurité publique. Cette fonction d'étayage pourrait avoir tendance à se renforcer dès lors que les États membres sont régulièrement appelés à introduire systématiquement des données concernant les combattants terroristes étrangers dans le SIS II<sup>1358</sup>. Tel qu'évoqué précédemment, il ressort des nouvelles mesures encouragées par le Conseil dans ses conclusions du 24 novembre 2020 que l'échange d'informations concernant la menace terroriste potentielle d'un individu devient un point central d'attention<sup>1359</sup>. Dans un contexte récent marqué par la résurgence des attaques terroristes commises en France, en Autriche et en Allemagne, le Conseil appelle de ses vœux à renforcer le partage d'informations à l'égard des personnes dont il est possible d'estimer « qu'elles représentent une menace terroriste ou extrémiste violente »<sup>1360</sup>. Cette mesure d'encouragement repose sur le constat qu'il n'existe pas de critères communs pour déterminer lesquelles parmi ces personnes devraient figurer dans les bases de données et que le cadre juridique actuel encadrant les systèmes d'information ne garantit pas qu'elles y soient inscrites<sup>1361</sup>. Le Conseil considère dès lors important que les personnes dont un État membre estime qu'elles représentent « une menace terroriste ou extrémiste violente grave » soient enregistrées dans les bases de données européennes à moins que des préoccupations d'ordre juridique ou opérationnel imposent de procéder autrement<sup>1362</sup>. Bien qu'elle ne contienne pas de référence explicite à la radicalisation, cette invitation reflète la logique anticipative qui anime l'échange de données policières au sein de l'Union.

158. La détection de la menace terroriste au stade précoce représente également une part significative des missions confiées à Europol, un acteur majeur de la coopération policière établie à l'échelle de l'Union.

## ii. Europol

159. Comme l'indique l'article 88 TFUE, l'Agence de l'Union pour la coopération des services répressifs (Europol) a pour mission d'appuyer et de renforcer la coopération entre les autorités compétentes des États membres dans la prévention et la lutte contre la criminalité transfrontalière de nature grave, en ce compris la criminalité terroriste. Considéré comme le centre névralgique de l'échange d'informations entre

---

<sup>1358</sup> Conclusions du Conseil européen, EUCO 28/15, 18 décembre 2015.

<sup>1359</sup> Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la sécurité intérieure et le partenariat européen de police, 13083/1/20, 24 novembre 2020. Voy. également en ce sens Conclusions of the European Council, 10 and 11 December 2020, para. 28. Le groupe « terrorisme » du Conseil se réunira le 6 janvier 2021 afin de poursuivre les discussions sur le partage d'informations entre États membres relatives à la contre le terrorisme et l'extrémisme violent : Proposal to resume the written procedure for sharing CT and CVE information from MS, ST 14322 2020 INIT (document non accessible au public).

<sup>1360</sup> *Ibid.*, para. 67-69.

<sup>1361</sup> *Ibid.*

<sup>1362</sup> *Ibid.*

États membres, Europol assume des fonctions aussi diverses que « la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers »<sup>1363</sup>. Cette première branche d'activité mentionnée à l'article 88, paragraphe 2, a) TFUE est davantage détaillée par l'actuel règlement (UE) 2016/794 qui énumère les différentes missions confiées à Europol<sup>1364</sup>. Celles qui ont trait à l'information s'étendent entre autres à des activités de recoupement d'information pour déceler des liens éventuels entre des infractions pénales. Sans omettre les activités d'analyse à des fins stratégiques. Dans ce cadre, l'agence Europol publie plusieurs documents d'importance significative sur l'évaluation de la menace, dont le rapport sur l'évaluation de la menace terroriste TE-SAT (*Terrorism situation report*).

160. Parallèlement aux prérogatives confiées à Europol dans le domaine de l'information, l'article 88, paragraphe 2, b) TFUE opère une division avec une deuxième branche d'activité : « la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquêtes, le cas échéant en liaison avec Eurojust »<sup>1365</sup>. Europol peut ainsi prêter son concours aux activités menées dans le cadre d'enquêtes transfrontières, notamment par l'échange d'informations. Cependant les États membres demeurent seuls compétents pour décider de l'ouverture d'enquête et en assurer la supervision. La plus-value des prérogatives opérationnelles dont dispose Europol s'est illustrée récemment dans le cadre de l'appui fourni aux équipes communes d'enquête (« JITS ») mises sur pied à la suite des attentats terroristes de Paris et de Bruxelles.

161. Si la prévention du terrorisme est inscrite au mandat d'Europol depuis 1999<sup>1366</sup>, ses prérogatives ont connu une évolution continue pour répondre aux besoins opérationnels des États. Récemment, Europol a vu ses capacités renforcées pour soutenir les efforts des États membres dans la lutte contre la propagande extrémiste et/ou terroriste en ligne, un impératif clé de la lutte contre la radicalisation<sup>1367</sup>. Cela s'est traduit par une coopération accrue avec les acteurs privés de l'internet, qui devrait se poursuivre sur la base d'un cadre juridique approprié tel que l'envisage la récente

---

<sup>1363</sup> Voy. art. 88, paragraphe 2, a) TFUE.

<sup>1364</sup> Voy. art. 4 du Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *J.O.U.E.* L 135 du 24 mai 2016.

<sup>1365</sup> Voy. art. 88, paragraphe 2, b) TFUE.

<sup>1366</sup> Voy. art. K. 1-9 du Traité de Maastricht qui consacre le principe d'un Office européen de police et qui inclut la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme parmi les questions d'intérêt commun. Voy. également art. 2 de la Convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), *J.O.C.E.*, C 316 du 27 novembre 1995. La compétence d'Europol en matière de lutte contre le terrorisme sera effective en 1999 en raison de certaines conditions suspensives subordonnant le démarrage de ses fonctions.

<sup>1367</sup> Voy. *supra*, Chapitre II, Section II de la thèse.

proposition législative visant à renforcer le mandat d'Europol<sup>1368</sup>. Outre la capacité d'Europol à contribuer à la détection de la propagande radicale<sup>1369</sup>, l'agence apporte une contribution notoire à l'échange de données policières au stade précoce de l'identification d'une menace terroriste. L'extension progressive des missions d'Europol à des tâches proactives retient naturellement notre attention d'autant que le renforcement de ses prérogatives opérationnelles est soutenu par les États et continue de figurer parmi les priorités de l'agenda européen<sup>1370</sup>.

162. Le cadre juridique d'Europol lui confère la possibilité de traiter des informations en amont de la commission d'une infraction. Il est à noter que les prérogatives d'Europol en matière de traitement des données sont soumises au principe de propriété des données (« *ownership principle* ») selon lequel Europol ne peut traiter des données à des fins autres que celles définies par l'État membre propriétaire. En vertu de la décision 2009/371/JAI du 6 avril 2009, remplacée depuis par le règlement (UE) 2016/794<sup>1371</sup>, Europol s'est vu confier la gestion du système d'information Europol (SIE) de nature à permettre le rassemblement et le traitement des données nécessaires à l'exécution de ses missions. Ce système d'information centralisé hébergé par Europol permet aux États membres de stocker, de partager et de recouper des données non seulement concernant des suspects ou des personnes condamnées pour des activités criminelles relevant du mandat d'Europol (infractions graves, criminalité organisée ou terrorisme), mais également concernant des « personnes pour lesquelles il existe des indices concrets ou de bonnes raisons de croire, au regard du droit national de l'État membre concerné, qu'elles commettront des infractions pénales relevant de la compétence d'Europol »<sup>1372</sup>. Cette faculté est pérennisée par le règlement (UE) 2016/794<sup>1373</sup>, qui constitue actuellement le cadre juridique de référence régissant ses missions<sup>1374</sup>. En vertu dudit règlement, Europol est autorisée à collecter et traiter des

---

<sup>1368</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation, COM(2020) 796 final, 9 décembre 2020.

<sup>1369</sup> Voy. *Supra* Section I du Chapitre III.

<sup>1370</sup> Declaration of the Home Affairs Ministers of the European Union, "Ten points on the future of Europol", 21 October 2020; Projet de résolution du Conseil sur l'avenir d'Europol, 12463/20, 30 octobre 2020.

<sup>1371</sup> Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *Op.cit.*

<sup>1372</sup> Voy. art. 12, paragraphe 1 de la Décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), *J.O.U.E.* L 121 du 15 mai 2009. Voy. également en ce sens Conseil de l'Union européenne, Manuel sur l'échange d'informations en matière répressive, 5825/20, 2 décembre 2020.

<sup>1373</sup> *Ibid.*

<sup>1374</sup> Le nouveau règlement de 2016 a au passage introduit une nouvelle approche pour le traitement des données, suivant le concept de gestion intégrée des données (« *Integrated Data Management Concept* »). En vertu de ce nouveau concept, les règles de traitement de l'information sont liées aux données elles-mêmes plutôt qu'aux bases de données utilisées pour les stocker. Cette nouvelle approche qui se veut centrée sur les besoins opérationnels des services de police, tend à favoriser le recoupement d'informations afin d'établir des liens existants entre diverses enquêtes et de déceler les tendances criminelles en ce compris *les modus operandi* des groupes criminels. Voy. à ce sujet Exposé des motifs du Conseil : Position (UE) n°8/2016 du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), *J.O.U.E.*, C 169/60 du 11 mai 2016.

données à des fins de recoupements, d'analyse de nature stratégique ou thématique, d'analyses opérationnelles ou de facilitation de l'échange d'information, y compris à l'égard de personnes présentant un simple risque de commission d'une infraction pénale relevant de son mandat<sup>1375</sup>. L'agence est donc en mesure de recevoir et de traiter, conformément aux finalités pour lesquelles le traitement est autorisé, des données concernant des personnes présentant un risque terroriste potentiel indépendamment de la commission d'une infraction. D'après les chiffres fournis pour l'année 2016, le système d'information Europol (SIE) contenait sur cette période « des informations sur plus de 3 800 combattants étrangers et leurs associés »<sup>1376</sup>. En 2018, ce chiffre a significativement augmenté : les données relatives à 46 166 personnes liées au terrorisme (combattants terroristes étrangers et leurs sympathisants) figurent dans ledit système<sup>1377</sup>. L'alimentation croissante des bases de données d'Europol montre au passage que l'agence a progressivement gagné en crédibilité auprès des services compétents des États membres.

163. Les prérogatives d'Europol en matière d'informations devraient être renforcées suite à la récente proposition présentée en ce sens par la Commission le 9 décembre 2020<sup>1378</sup>. Parmi les innovations envisagées pour adapter les compétences d'Europol à un contexte de menaces changeantes, il est notamment prévu de lui permettre d'introduire des données dans le SIS afin que celles-ci puissent être directement accessibles en temps réel par les utilisateurs finaux, ce que ne permet pas le cadre juridique actuel<sup>1379</sup>. Dans la proposition corrélatrice de modification du règlement (UE) 2018/1862 applicable au SIS introduite le même jour<sup>1380</sup>, la Commission européenne relève qu'Europol détient des informations pertinentes issues de sources de pays tiers, en particulier concernant les combattants terroristes étrangers. Elle constate cependant que le cadre régissant l'échange de données ne permet pas aux services de police compétents d'y avoir accès d'une manière qui soit efficiente. Pour remédier à ces lacunes et éviter les angles morts en matière de partage de l'information, la proposition de règlement modificative du règlement SIS prévoit la création d'une nouvelle

---

<sup>1375</sup> *Ibid.*, Voy. art. 18, paragraphe 2.a), i) et ii) et Annexe II.

<sup>1376</sup> Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, État de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015, des conclusions du Conseil JAI du 20 novembre 2015 et des conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2015, 6785/16, 4 mars 2016.

<sup>1377</sup> EU Counter-Terrorism Coordinator, JHA agencies' role in counter-terrorism, 6146/18 ADD 1 EXT 1, 6 April 2018.

<sup>1378</sup> Voy. Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation, COM(2020) 796 final, 9 décembre 2020. Voy. Également Commission staff working document, Executive summary of the impact assessment accompanying the document Regulation (EU) 2016/794, as regards Europol's cooperation with private parties, the processing of personal data by Europol in support of criminal investigations, and Europol's role on research and innovation, SWD(2020) 544 final of 9 December 2020.

<sup>1379</sup> *Ibid.*

<sup>1380</sup> European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/1862 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters as regards the entry of alerts by Europol, COM(2020) 791 final, 9<sup>th</sup> December 2020.

catégorie d'alerte ('*information alerts*')<sup>1381</sup>. Cette nouvelle catégorie d'alerte, à l'usage exclusif d'Europol, lui permettra d'informer les utilisateurs finaux du SIS que la personne recherchée est suspectée ou condamnée pour des infractions criminelles relevant de sa compétence, sous réserve du respect de plusieurs conditions préalables<sup>1382</sup>. A la lecture des motivations sous-tendant cette nouvelle initiative, il ressort que la détection des risques posés par les combattants terroristes étrangers est un point d'attention central.

164. Le développement des compétences d'Europol pour soutenir l'échange de données policières à des fins préventives bénéficie du soutien politique des États membres et de la Commission européenne. Le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, rappelle que l'appui fourni par Europol peut contribuer à prévenir et déjouer des activités terroristes en amont de la commission d'un acte terroriste, ce dont les États sont invités à tirer parti<sup>1383</sup>. Il considère que l'action d'Europol « ne devrait pas être 'conditionnée' par les attentats, mais devrait également comprendre de plus en plus des enquêtes préventives »<sup>1384</sup> tout en soulignant l'importance que les « États membres aient recours aux services d'Europol pour faciliter les enquêtes le plus tôt possible »<sup>1385</sup>. Il conviendrait en outre de réfléchir « à la meilleure manière dont Europol peut utiliser ses capacités à l'appui des enquêtes des États membres concernant les combattants terroristes qui ont grandi à l'intérieur de nos frontières »<sup>1386</sup>.

165. La Commission européenne se montre particulièrement encline à de telles évolutions<sup>1387</sup>. Celle-ci entrevoit de réelles possibilités de renforcer le rôle proactif d'Europol à travers le nouveau Centre européen de contre-terrorisme (*European Counter-Terrorism Centre*) créé en son sein en 2016 grâce à l'élan suscité par les attentats tragiques du 13 novembre 2015. Cette initiative a été accueillie favorablement

---

<sup>1381</sup> *Ibid.*, p. 3

<sup>1382</sup> *Ibid.*, art. 37a

<sup>1383</sup> G. DE KERCHOVE and C. HÖHN, "The role of European Intelligence in countering terrorism" in *Intelligence law and policy in Europe*, J.-H. DIETRICH and S. SULE (eds.), Hart publishing, 2020, *Op.cit.*, para. 64.

<sup>1384</sup> Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Rôle des agences JAI dans la lutte contre le terrorisme, 6146/18, 27 février 2018.

<sup>1385</sup> *Ibid.*, para. 6.

<sup>1386</sup> *Ibid.*, para. 6.

<sup>1387</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Accroître la sécurité dans un monde de mobilité : améliorer l'échange d'informations dans la lutte contre le terrorisme et renforcer les frontières extérieures », COM(2016) 602 final du 14 septembre 2016, pp. 13-15 ; Voy. également Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final, 9 décembre 2020, p. 3. Sans faire spécifiquement référence à Europol, la Commission promeut l'utilisation de nouvelles technologies pour renforcer les capacités de détection précoce de la menace terroriste.



par le Parlement européen<sup>1388</sup> et par la Commission européenne<sup>1389</sup> dans le contexte de la lutte contre la radicalisation. Faisant office de plateforme d'informations ('*information hub*') pour les autorités répressives des États membres de l'UE et au-delà, cette nouvelle structure permanente a pour mission d'analyser le phénomène terroriste, d'évaluer l'ampleur de la menace et d'établir des plans opérationnels antiterroristes<sup>1390</sup>. Elle fournit un appui aux services compétents des États membres par le traitement d'une quantité considérable de données, y compris à des fins de recoupement et d'analyse<sup>1391</sup>. Composée d'experts nationaux détachés, ce nouveau centre apporte également un soutien opérationnel, une coordination et une expertise pour les enquêtes menées par les États membres ainsi que des capacités de soutien stratégiques<sup>1392</sup>. Cette structure a vocation à rassembler les activités pertinentes d'Europol pour la lutte contre le terrorisme en un point unique afin de favoriser des synergies. Quatre grands domaines d'activités sont regroupés en son sein, dont certains intéressent directement les priorités de la lutte contre la radicalisation à côté de la prévention du trafic illégal d'armes et de la lutte contre le financement du terroriste. Il en va notamment ainsi de la nouvelle unité d'Europol chargée d'appuyer les autorités nationales dans la détection et le signalement de la propagande terroriste en ligne (*Internet Referral Unit - EU IRU*). Analysées plus en détail dans les parties précédentes de la thèse<sup>1393</sup>, les activités de cette nouvelle unité fournissent un appui opérationnel aux services de police compétents pour détecter et obtenir la suppression des contenus signalés comme revêtant une nature terroriste/extrémiste. Cette coopération s'appuie notamment sur le portail « *Check the Web* » qui permet aux États membres de partager des informations sur les activités internet des groupes djihadistes. A noter que cette coopération n'implique pas uniquement des acteurs policiers mais aussi des acteurs privés de l'internet, lesquels contribuent à l'effort de surveillance des communications en ligne à des fins sécuritaires<sup>1394</sup>. En tout état de cause, les opérations de collecte et d'analyse de contenu internet effectuées par cette nouvelle unité ont moins vocation à contribuer à la détection d'individus radicalisés en voie de basculer dans l'action violente que

---

<sup>1388</sup> Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, P8\_TA(2015)0410, *Op.cit.*, para. 24-25.

<sup>1389</sup> Communication de la Commission « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », COM(2016)379 final, *Op.cit.*

<sup>1390</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Accroître la sécurité dans un monde de mobilité : améliorer l'échange d'informations dans la lutte contre le terrorisme et renforcer les frontières extérieures », COM(2016) 602 final du 14 septembre 2016, *Op.cit.*, p. 14.

<sup>1391</sup> G. DE KERCHOVE and C. HÖHN, *Op.cit.*, p. 27, para. 62.

<sup>1392</sup> Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, État de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015, des conclusions du Conseil JAI du 20 novembre 2015 et des conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2015, 6785/16, 4 mars 2016.

<sup>1393</sup> Voy. *Supra*, Chapitre III, Section I de la thèse.

<sup>1394</sup> Voy. *Supra*, Chapitre III, Section I de la thèse. De nouvelles initiatives technologiques développées à l'aide de fonds européens ont vocation à soutenir le travail des acteurs policiers dans la détection précoce des activités terroristes en ligne en parallèle du soutien offert par l'EU IRU. Voy. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, *Op.cit.*, p. 4. Parmi les initiatives développées à cette fin, sont mentionnés les projets « DANTE » (<https://cordis.europa.eu/project/id/700367>) ; « TENSOR » ou encore « RED-Alert » (<https://cordis.europa.eu/project/id/740688>).

d'entraver l'accès à la propagande terroriste en coopération avec le secteur privé de l'internet.

166. Ce centre concentre également d'autres activités de traitement d'information plus spécifiquement liées au suivi des combattants terroristes étrangers. L'on mentionnera en particulier le point de contact voyageurs (« *Travellers Unit* »), une base de données recensant les combattants terroristes étrangers. S'y ajoute le point de contact « Hydra » chargé de l'analyse des activités terroristes en lien avec le terrorisme islamiste<sup>1395</sup>. Malgré l'opacité qui caractérise ses activités, Europol est logiquement amenée à collecter, stocker, traiter, analyser et échanger une certaine quantité de données, que ce soit à des fins de recoupement, d'analyses stratégiques ou opérationnelles et il n'est pas à exclure que certaines d'entre elles intéressent la radicalisation. Comme il a été évoqué plus tôt, cette notion tend à devenir un indicateur de dangerosité déterminant pour évaluer le risque de passage à l'acte terroriste. L'information concernant la radicalisation d'une personne peut ainsi revêtir un intérêt pour compléter l'échange de données d'autant que le partage d'informations « contextuelles » est dorénavant encouragé pour améliorer la qualité de l'information échangée<sup>1396</sup>. Néanmoins, la notion de radicalisation n'apparaît pas déterminante dans les activités d'informations incombant à Europol. Même lorsqu'il est question d'étendre les missions proactives d'Europol dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, il semble que le focus porte sur la catégorie des « combattants terroristes étrangers » qui peut certes concerner des individus en proie à une radicalisation préalable mais dont les comportements sont le plus souvent appréhendés sous une qualification terroriste<sup>1397</sup>.

167. Au total, si les activités d'Europol recroisent des priorités de la lutte contre la radicalisation - comme la détection de la propagande radicale ou la détection précoce d'individus potentiellement dangereux – les débats sur l'échange d'informations policières par l'intermédiaire Europol semblent focalisés sur la catégorie d'individus à risque que sont « les combattants terroristes étrangers » et non sur les individus radicalisés en tant que tels. De même que si les catégories de données qu'Europol est habilitée à traiter, analyser ou échanger peuvent concerner des profils de personnes présentant un risque de passage à l'acte terroriste, il serait réducteur d'en déduire que le risque s'analyse systématiquement sous l'angle de la radicalisation d'une personne. Cela n'empêche pas que la radicalisation d'un individu puisse servir de critère déterminant pour justifier un signalement au sein de l'une des bases de données

---

<sup>1395</sup> D. DREWER, J. ELLERMANN, « May the (well-balanced) force be with us! The launch of the European Counter Terrorism Centre (ECTC) », *Computer Law & Security Review*, 2016, p. 200.

<sup>1396</sup> Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Rôle des agences JAI dans la lutte contre le terrorisme, 6146/18, 27 février 2018.

<sup>1397</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 168.

d'Europol. D'autant que le partage d'informations contextuelles sur les combattants terroristes étrangers semble faire l'objet d'une attention particulière<sup>1398</sup>.

168. La notion de radicalisation n'est certes pas absente des réflexions menées sur l'optimisation de certains outils de partage d'informations. Malgré tout, elle y est rarement abordée de manière autonome mais toujours incidemment à un comportement entrant aisément sous une qualification terroriste. Se pose alors la question du caractère autonome de la notion de « radicalisation » dans l'échange de données policières.

## **B. Des manifestations transnationales de la radicalisation non clairement détachables des infractions liées au terrorisme ?**

169. L'on verra à travers les exemples qui suivent que si la radicalisation n'apparaît pas comme une catégorie autonome dans l'échange de données policières (1) des évolutions en ce sens ne sont pas à exclure lorsque l'on examine certains instruments de coopération à l'aune de leur transposition en droit national (2).

### ***1. La difficile distinction entre la radicalisation et la catégorie des combattants terroristes étrangers dans les discussions sur l'optimisation de l'échange d'informations***

170. Le phénomène transnational que l'on désigne sous la catégorie juridique de « combattant terroriste étranger » (*foreign terrorist fighter*) est particulièrement représentatif de la porosité des frontières entre radicalisation et terrorisme. En l'absence d'une définition commune à l'échelle européenne, et en dépit de quelques variations de langage, la plupart des travaux européens se réfère à la définition posée par la résolution 2178 du 24 septembre 2014 du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>1399</sup>. En vertu de cette résolution, la catégorie des combattants terroristes étrangers désigne « des individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé »<sup>1400</sup>.

171. Bien qu'elle ne soit pas nouvelle, cette problématique s'est vu accorder une attention particulière dans le contexte alarmant lié aux nombreux départs de ressortissants européens vers les territoires contrôlés par l'organisation dite « État islamique » à partir de 2013. Ce phénomène a acquis une dimension européenne par les nombreux États européens touchés, en particulier la France, la Belgique mais aussi

---

<sup>1398</sup> Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Rôle des agences JAI dans la lutte contre le terrorisme, 6146/18, *Op.cit.* Il est en particulier fait état du fait que le partage de noms n'est pas suffisant sans pour autant que soit précisé ce qu'il convient d'entendre par « informations contextuelles ».

<sup>1399</sup> Voy. Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, *Op.cit.*

<sup>1400</sup> Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2178(2014) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7272<sup>e</sup> séance, le 24 septembre 2014. Voy. J. TROPINI, *Le statut juridique des « combattants étrangers » en droit international*, thèse soutenue le 11 juin 2020 à Grenoble.

l'Allemagne et le Royaume-Uni<sup>1401</sup>. La menace posée par les combattants terroristes étrangers est double. Elle concerne à la fois ceux qui voyagent depuis l'Europe vers la zone de conflit irako-syrienne pour y rejoindre un groupe terroriste mais aussi ceux qui reviennent dans leur pays d'origine après avoir séjourné sur une zone de conflit. Ces derniers étant présumés avoir acquis une propension au combat en plus d'avoir été exposés à un endoctrinement idéologique poussé.

172. Tel qu'il a été vu dans les parties précédentes de la thèse<sup>1402</sup>, les préoccupations relatives aux « combattants terroristes étrangers » font souvent irruption dans les textes consacrés à la lutte contre la radicalisation. A titre d'exemple, la page du Conseil dédiée aux actions menées face à la menace terroriste souligne que « La menace que représentent les Européens qui se radicalisent et qui, pour bon nombre d'entre eux, se rendent également à l'étranger pour combattre, risque de persister au cours des prochaines années »<sup>1403</sup>. Ce lien s'expliquerait par le fait que ces individus sont, du fait de leur volonté de rejoindre une organisation terroriste ou de leur séjour effectif sur une zone de conflit, présumés adhérer à l'idéologie violente prônée par les groupes terroristes. Les priorités énoncées au sein de certains plans d'action nationaux de lutte contre la radicalisation confortent cette vision. Rappelons que le premier plan d'action français de 2014 avait pour objectif premier d'endiguer le flux de départ vers la zone de conflit irako-syrienne<sup>1404</sup>, ce qui atteste d'une priorité tournée vers l'objectif d'empêcher que ces individus ne se radicalisent (davantage) au contact de groupes terroristes. Il est à noter que les départs vers une zone de djihad font régulièrement partie des critères jugés pertinents par les services de renseignements belge et français pour inscrire la radicalisation d'une personne au sein d'un fichier<sup>1405</sup>. Si le fait de se rendre à l'étranger pour rejoindre un groupe terroriste est considéré comme un critère déterminant de la radicalisation d'une personne et compte, initialement, parmi les préoccupations majeures de la lutte contre la radicalisation, cette problématique peut tout aussi bien être appréhendée sous l'angle du terrorisme. Certains États comme la Belgique se sont dotés d'une incrimination autonome de voyages à visée terroriste<sup>1406</sup>, laquelle permet d'appréhender sous une qualification terroriste non seulement les candidats au départ mais aussi les « *returnees* ». L'incrimination de participation aux activités d'un groupe terroriste, prévue par les législations de bon nombre d'États, est également susceptible d'être mobilisée à cette fin.

---

<sup>1401</sup> Ces quatre pays sont mentionnés comptent parmi les plus touchés selon une note du parlement européen établie en 2016. Voy. en ce sens European Parliament, Briefing note, « Foreign fighters – Member State responses and EU action », March 2016, p. 2.

<sup>1402</sup> Voy. développements relatifs au Chapitre II.

<sup>1403</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>

<sup>1404</sup> Voy. *Supra* Chapitre II. Voy. également axe n°1 du Plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes de 2014. Pour une réflexion sur la prise en charge de cette problématique Voy également M. DOMENACH, « À Istanbul, sur le chemin du djihad », *Esprit*, Novembre 2020 : <https://esprit.presse.fr/article/muriel-domenach/a-istanbul-sur-le-chemin-du-djihad-43030>

<sup>1405</sup> Voy. *Infra*, dans ce chapitre para. 119 et s. et para 229 et s.

<sup>1406</sup> Voy. Art. 140sexies du Code penal belge. Pour une réflexion sur les enjeux soulevés par l'incrimination des voyages à visée terroriste voy. N. BLAISE et E. DELHAISE, « La répression des voyages à visée terroriste à l'aune des droits fondamentaux », *J.D.T.*, n°6773, 2019, p. 173 et s.

173. Les discussions sur l'amélioration du partage d'informations dans le contexte du phénomène des combattants terroristes étrangers ont pris un relief particulier dans le cadre du SIS II<sup>1407</sup> qui a été sensiblement amendé dans ce but. La question de la radicalisation n'est pas complètement absente des réflexions menées en lien avec cette problématique. Se pose toutefois la question de savoir si la radicalisation d'une personne est envisagée comme ayant une existence détachable de l'acte terroriste auquel elle est supposée concourir dans le cadre de l'échange de données policières.

174. Dans le cadre des discussions menées au sein du Conseil sur les difficultés liées à l'alimentation des bases de données européennes (en particulier le SIS et le système d'information Europol), plusieurs délégations ont souligné la nécessité de s'accorder sur une définition commune de la notion de « *Foreign Fighters* » afin de fournir un effort d'information plus ciblé. Le manque de critères communs entre les États membres pour définir ce qu'est un combattant étranger a été identifié comme problématique pour l'utilisation du SIS, notamment pour y introduire des alertes et des actions à prendre par l'utilisateur final<sup>1408</sup>.

175. Les États se sont par conséquent accordés sur un certain nombre de critères motivant l'introduction et/ou le partage d'informations liées aux combattants étrangers dans les bases de données du SIS et d'Europol. Il s'agit des deux situations suivantes :

« 1. *Personne soupçonnée d'avoir l'intention de se rendre ou dont on sait qu'elle s'est rendue dans une zone de conflit dans le dessein d'y rejoindre des groupes terroristes, ou soupçonnée d'avoir l'intention de revenir ou dont on sait qu'elle est revenue d'une telle zone.*

2. *Personne connue pour sa participation à la facilitation des activités du type de personne visé au point 1* »<sup>1409</sup>.

176. Ainsi comprise la catégorie des combattants terroristes étrangers ne semble ici pas être envisagée autrement que par référence à des comportements susceptibles de revêtir une qualification terroriste au sens de la directive 2017/541 relative à la lutte

---

<sup>1407</sup> Voy. *Supra*, para. 165. Voy. également Conseil de l'UE, Projet de conclusions du Conseil – Renforcer la coopération et l'utilisation du Système d'information Schengen (SIS) pour traiter les cas de personnes impliquées dans des activités terroristes ou liées au terrorisme, y compris les combattants terroristes étrangers – Adoption », 8974/18, 18 mai 2018. EU Counter-terrorism Coordinator, Report on the implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy, 15799/14, 24 November 2014, p. 8. Council of the European Union, "Foreign Fighters – Enhancing the information exchange", 13777/16, 4 November 2016; EU Counter-Terrorism Coordinator, "Foreign terrorist fighter returnees: Policy options", 14799/16, 29 November 2016.

<sup>1408</sup> Council of the European Union, Observations of the Presidency on strengthening Information Exchange/information Systems, especially SIS, 7412/16, 5 April 2016. Voy. également Conseil de l'Union européenne, « Combattants étrangers – Améliorer l'échange d'informations », 13777/16, 4 novembre 2016.

<sup>1409</sup> Conseil de l'Union européenne, « Combattants étrangers – Améliorer l'échange d'informations », 13777/16, 4 novembre 2016, *Op.cit.*, Annexe.

contre le terrorisme<sup>1410</sup> d'autant que le voyage à des fins terroristes y est désormais incriminé<sup>1411</sup>. En ce sens, le Conseil assimile régulièrement la catégorie des « combattants terroristes étrangers » aux personnes impliquées dans des activités terroristes ou liées au terrorisme<sup>1412</sup>. Toutefois, dans un paragraphe qui suit immédiatement les deux situations précitées, les membres du groupe s'accordent sur la nécessité de mener une réflexion plus approfondie relativement à la catégorie suivante : « *Personne dont on sait qu'elle est engagée dans un processus de radicalisation (active/passive), y compris tous les orateurs extrémistes soumis ou non à l'obligation de visa, qui est considérée comme représentant une menace pour l'ordre public et qui a l'intention de se rendre dans l'UE* »<sup>1413</sup>. Il est vrai qu'il ne s'agit là que d'une possibilité envisagée par les membres du groupe en question sans qu'un accord formel n'ait été acté. Cela pourrait s'expliquer par le fait que cette dernière situation paraît bien plus éloignée de la notion de combattant terroriste étranger que les deux autres. En tout état de cause, ces discussions sont révélatrices de la tendance à élargir un peu plus le champ des données collectées et/ou échangées à travers les systèmes d'information européens pour les besoins de la prévention du terrorisme, quitte à faire de la radicalisation un critère déterminant pour signaler une personne comme étant un combattant terroriste étranger et pour échanger des informations la concernant.

177. Il est indéniable que la menace transnationale liée au déplacement de plusieurs milliers de jeunes européens à destination ou en provenance d'une zone de conflit, a incité les États et la Commission à reconsidérer les potentialités offertes par les outils de partage d'informations. Si le lien avec la radicalisation ne peut échapper, cette notion y est rarement abordée comme une catégorie autonome dans la mesure où les manifestations en cause sont plus directement appréhendées sous la catégorie dite des combattants terroristes étrangers. L'on peut alors se demander si dans le contexte de l'échange de données policières prenant place au sein de l'Union ce concept n'est finalement envisagé que par l'intermédiaire du comportement le plus radical auquel il peut conduire, à savoir la participation à des activités terroristes. De fait, la multiplication des infractions à visée préventive a pour effet que la radicalisation se dilue avec les qualifications relevant de la catégorie des activités liées au terrorisme.

---

<sup>1410</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, *Op.cit.* A noter qu'une autre liste de critères indicatifs à prendre en considération pour l'échange d'information concernant les individus impliqués dans des voyage à destination ou en provenance de zones de conflit djihadiste (dits critères de Milan) a été établie en avril 2016 et inclus potentiellement des critères plus larges, comme le simple fait d'avoir volontairement annulé son voyage/d'avoir renoncé à son intention de rejoindre une zone de combat. Voy. en ce sens annex of the observations of the Presidency on strengthening Information Exchange/information Systems, especially SIS, 7412/16, 5 April 2016.

<sup>1411</sup> Cette incrimination a été introduite dans le but explicite de sanctionner les comportements liés au phénomène des CTE.

<sup>1412</sup> Voy. en ce sens Conseil de l'UE, Projet de conclusions du Conseil – Renforcer la coopération et l'utilisation du Système d'information Schengen (SIS) pour traiter les cas de personnes impliquées dans des activités terroristes ou liées au terrorisme, y compris les combattants terroristes étrangers – Adoption », 8974/18, 18 mai 2018.

<sup>1413</sup> Conseil de l'Union européenne, « Combattants étrangers – Améliorer l'échange d'informations », 13777/16, 4 novembre 2016, *Op.cit.*, Annexe.

178. Cette hypothèse mérite toutefois d'être contrebalancée par l'exemple d'autres instruments dont la transposition en droit national a pu être étendue à la lutte contre la radicalisation violente, en tant que finalité autonome. Il en ressort que l'échange de données policières aux fins de prévenir certaines manifestations transnationales de la radicalisation violente est une possibilité convoitée par certains États membres. En témoigne la transposition de la directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (ci-après « directive PNR ») en droit belge.

## ***2. La lutte contre la radicalisation violente comme finalité autonome de l'échange de données***

179. C'est dans un contexte marqué par la résurgence des attaques terroristes sur le sol européen<sup>1414</sup> qu'a été adoptée le 21 avril 2016, après des années de négociation, la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (« PNR »)<sup>1415</sup>. Précisons d'emblée que celle-ci a été adoptée sur le double fondement de l'article 82, paragraphe 1 TFUE relatif à la coopération judiciaire en matière pénale et de l'article 87, paragraphe 2, relatif à la coopération policière. En application de cette directive, les transporteurs aériens qui proposent des vols entre un pays tiers et au moins un État membre de l'Union européenne seront contraints de communiquer les données « PNR » aux autorités compétentes de cet État membre. A l'inverse du SIS, qui est une base de données européenne contenant des données collectées et ayant vocation à être échangées entre les services répressifs, la directive PNR vise à réglementer le cadre d'utilisation de données collectées par les transporteurs aériens, entités privées, en vue de leur utilisation par les services répressifs. Par données PNR, il faut entendre les informations fournies par les passagers aériens lors de la réservation de leurs billets, dont disposent les transporteurs aériens. Celles-ci ont vocation à être traitées, comme l'indique le nom de la directive, à des fins de prévention et de détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité ainsi que d'enquêtes et de poursuites en la matière. En autorisant l'utilisation « proactive » des données PNR, la directive PNR permet aux services répressifs d'identifier des personnes auparavant « inconnues » d'eux, c'est-à-dire jusque-là non soupçonnées de participation à une infraction grave ou à un acte de terrorisme, mais dont l'analyse des données indique qu'elles peuvent être impliquées dans une infraction de cette nature et qu'elles devraient ainsi être soumises à un examen approfondi par les autorités compétentes<sup>1416</sup>. Il s'agit donc de déterminer des profils à risque. Si aucune référence à la radicalisation n'est à relever dans le texte de la directive,

---

<sup>1414</sup> Voy. entre autres 3336th Council meeting Justice and Home Affairs, Luxembourg, 9 and 10 October 2014.

<sup>1415</sup> Directive (UE) 681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *J.O.U.E.* L 119/132, 4 mai 2016.

<sup>1416</sup> Voy. S. PEYROU, « Le chantier législatif européen en matière de protection des données : l'apparente priorité accordée à la directive PNR est-elle opportune ? », *Revue des affaires européennes*, 2012, pp. 405 ;408.

ni dans les travaux préparatoires ayant concouru à son adoption, il est intéressant de constater que certaines lois nationales de transposition entendent utiliser les données PNR à des fins plus larges que celles prévues par la directive, notamment à des fins de lutte contre la radicalisation.

180. Il en va ainsi de la loi de transposition belge du 25 décembre 2016 relative au traitement des données passagers<sup>1417</sup>. Le PNR belge a un champ d'application particulièrement large au regard des finalités pour lesquelles le traitement des données des passagers sera autorisé (art. 8). Outre la finalité de police judiciaire (rechercher et poursuivre des infractions terroristes), il permet le traitement de données aux fins « de la prévention des troubles graves à la sécurité publique dans le cadre de la « radicalisation violente »<sup>1418</sup> et appuie ainsi la police administrative dans sa mission de maintien de l'ordre public. A titre de comparaison, si la réglementation française prévoit des finalités de traitement étendues aux activités de police administrative et de de renseignement<sup>1419</sup>, la « radicalisation violente » ne fait pas partie des finalités pour lesquelles les données API et PNR peuvent être traitées. Les travaux préparatoires ayant concouru à la loi de transposition belge justifient l'inclusion de cette finalité par le fait qu'« il est essentiel que dans le cadre du suivi du radicalisme ou de groupements y liés présentant une menace grave pour l'ordre public, les données des passagers puissent également être utilisées d'une manière limitée »<sup>1420</sup>. Pour reprendre l'exemple donné par le législateur belge, le traitement de ce type de données se justifierait dans l'hypothèse de la venue sur le territoire belge « lors d'événements planifiés ou non de membres d'un groupe prônant des thèses extrémistes opposées aux valeurs et principes démocratiques »<sup>1421</sup>. Si une telle hypothèse semble éloignée du phénomène des combattants terroristes étrangers, elle est une autre illustration des manifestations transnationales qui peuvent être attribuées à la radicalisation de nature à justifier un partage de données.

181. La loi sur le PNR belge va donc plus loin que les règles imposées par la directive européenne de 2016 qui est à l'origine de son adoption, ce qui n'a pas manqué de susciter des craintes au plan du droit au respect de la vie privée. La Commission pour la protection de la vie privée avait en ce sens fait remarquer qu'en fusionnant différents instruments européens, le PNR belge « a un champ d'application beaucoup plus étendu que les textes [européens] dans la mesure où il prévoit la collecte et le traitement d'un plus grand nombre de catégories de données pour davantage de finalités »<sup>1422</sup>. C'est

---

<sup>1417</sup> Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *M.B.*, 25 janvier 2017.

<sup>1418</sup> *Ibid.*, Voy. art. 8, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>.

<sup>1419</sup> L'art. L. 232-7 du Code la sécurité intérieure permet la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel pour les besoins de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme, des infractions mentionnées à l'article 695 du Code de procédure pénale et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, du rassemblement des preuves de ces infractions et de ces atteintes ainsi que de la recherche de leurs auteurs.

<sup>1420</sup> Projet de loi relatif au traitement des données des passagers, exposé des motifs, *Doc., Ch.*, 2015-2016, n<sup>o</sup> 2069, p. 19.

<sup>1421</sup> *Ibid.*

<sup>1422</sup> Projet de loi relatif au traitement des données des passagers, Résumé, *Doc. Parl.*, *Ch.*, 2015-2016/1, p. 3.



dans cette veine que la Ligue des droits humains a introduit un recours en annulation contre cette loi devant la Cour constitutionnelle belge. Elle entendait notamment contester la finalité de traitement relative à la lutte contre la radicalisation violente considérée comme étant « extrêmement large » et excédant « les limites du strict nécessaire, qui s'imposent en vertu de l'avis de la Cour de justice n°1/15 »<sup>1423</sup>. Si la Cour constitutionnelle belge n'en a pas décidé ainsi, compte tenu des conditions restrictives qui encadrent la possibilité de traiter des données à cette fin<sup>1424</sup>, et après avoir considéré que la notion de « radicalisation violente » était suffisamment claire et précise pour fonder la mesure litigieuse<sup>1425</sup>, elle a décidé de poser pas moins de dix questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne en date du 31 octobre 2019<sup>1426</sup>. L'affaire est actuellement toujours pendante devant la Cour de justice.

182. Ces quelques exemples de situations où la radicalisation est susceptible de revêtir une dimension transnationale, bien que la frontière avec le terrorisme ne soit pas toujours facile à cerner, illustrent la part prise par celle-ci dans les discussions sur l'échange de données. Des doutes subsistent toutefois concernant les conséquences exactes que l'Union et ses États membres entendent faire produire à la notion de radicalisation dans le contexte de l'échange de données au niveau européen. Les situations précitées, lesquelles impliquent un franchissement de frontière, sont par ailleurs loin de représenter l'ensemble des activités radicales que les services de sécurité nationaux ont pour mission de détecter. D'autant qu'une part importante des activités de détection et de surveillance se développe à l'échelon local.

183. **Conclusion intermédiaire.** La finalité préventive à laquelle se rattachent certains instruments de coopération policière reste source de confusion dans la mesure où elle semble déborder le cadre de police judiciaire qui lui est assigné par les textes. Il est dès lors difficile de délimiter avec précision le champ de la coopération policière lorsqu'il est question de la prévention de la criminalité d'autant que la distinction police administrative/police judiciaire tend à perdre de sa clarté, notamment sous l'effet de l'orientation préventive des législations pénales. De même que les finalités assignées à certains instruments d'échange de données tendent à s'estomper dans la mesure où l'application qui est faite en droit national permet, comme il a été vu, d'en étendre l'usage à des finalités plus larges. Comme en droit interne, la prévention et la détection des infractions terroristes est une finalité dominante de l'échange de données et la radicalisation n'est aucunement mentionnée dans les textes encadrant les activités de

---

<sup>1423</sup> C.C., 17 octobre 2019, arrêt n°135/2019, point A.7.4.

<sup>1424</sup> *Ibid.*, points B. 53.1 à B. 53.4.

<sup>1425</sup> *Ibid.*, points B. 53.5 à B. 53.6. A cet égard, l'on rappellera que la Cour constitutionnelle belge avait déjà admis la compatibilité de la notion de « processus de radicalisation » avec le principe de légalité dans le cadre d'un recours en annulation contre la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil de données de renseignement. Voy. C.C., 22 septembre 2011, arrêt n°145/2011, points B. 93 à B. 97.

<sup>1426</sup> *Ibid.*, point B. 70.3. Voy. également Demande de décision préjudicielle présentée par la Cour constitutionnelle (Belgique) le 31 octobre 2019, aff. C-817/19, *Ligue des droits humains c. Conseil des ministres*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CN0817&from=EN>

collecte, d'analyse et de traitement de l'information prenant place au niveau européen. Ceci n'exclut pas qu'elle puisse y être appréhendée incidemment dans la mesure où la radicalisation est largement considérée comme un critère pertinent de risque de passage à l'acte terroriste et que les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour interpréter certains concepts flous justifiant l'introduction et/ou le partage de données (ex. menaces pour la sécurité publique ; menace à l'ordre public ; personnes pour lesquelles il existe des présomptions de croire qu'elles commettront des infractions pénales ). En tout état de cause, c'est seulement indirectement que les instruments de coopération policière précités s'intéressent à la radicalisation, et leur champ d'application reste limité à des situations transnationales.

184. Or, comme nous le verrons dans les parties suivantes, ces situations transnationales sont loin de recouvrir toutes les hypothèses dans lesquelles la radicalisation peut se matérialiser. Une large part des activités policières de lutte contre la radicalisation se développe avant tout au niveau national et local. Sans omettre que l'activité de renseignement, laquelle représente une part significative de la lutte contre la radicalisation dans plusieurs États membres, se développe pour l'essentiel en dehors du cadre européen.

## **II. Les limites du cadre juridique de l'Union**

185. Si l'Union n'est pas indifférente aux impératifs sécuritaires qui animent la lutte contre la radicalisation, son action est contrainte par d'importantes limites. Nous en épinglerons deux qui ont leur importance sur ce sujet. La première réside dans le fait que l'Union ne possède pas de compétence pour intervenir sur les questions touchant à la sécurité nationale (A) alors que le secteur du renseignement occupe une place de premier plan dans les dispositifs nationaux de lutte contre la radicalisation. La deuxième concerne l'importance du niveau d'action local pour traiter des aspects sécuritaires de la radicalisation ce qui soulève des questions sous l'angle du principe de subsidiarité (B).

### **A. L'incompétence de l'Union en matière de renseignement**

186. Nous reviendrons sur les limites du cadre juridique posé par les traités en matière de renseignement sans occulter les potentialités offertes par certains instruments de droit dérivé dont le champ s'étend au-delà de l'échange de données policières (1). Malgré des contraintes juridiques et des résistances politiques indéniables à une intégration du renseignement au sein de l'Union, les débats européens sur l'amélioration de la coopération dans ce secteur ne sont pas pour autant éteints et semblent même être relancés par l'évolution de la menace terroriste. L'on s'interrogera

dès lors sur les perspectives ouvertes par l'échange de renseignement au sein de l'Union (2).

## 1. Les limites juridiques

187. Le renseignement est expressément exclu du champ de compétence de l'Union par les traités. L'article 4 paragraphe 2 TUE dispose que l'Union « respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale ». Cette disposition étant interprétée par les parlementaires et services de sécurité de certains États membres comme excluant toute régulation possible des activités de renseignement à l'échelle de l'Union<sup>1427</sup>. L'article 4 paragraphe 2 TUE n'a jamais fait l'objet d'une interprétation par le service juridique du Conseil, de sorte que la notion floue de « sécurité nationale » est largement laissée à l'appréciation des États<sup>1428</sup>. Dans un récent arrêt de grande chambre du 6 octobre 2020 particulièrement attendu, la Cour de justice de l'Union européenne a cependant été invitée à préciser la portée de cette réserve de compétence nationale face aux pratiques de collecte massive de données que plusieurs États jugent nécessaires pour sauvegarder la sécurité nationale et lutter contre la criminalité et le terrorisme<sup>1429</sup>. Pour répondre à la question de la compatibilité des mesures litigieuses avec le droit de l'Union, la Cour devait tout d'abord confirmer l'applicabilité de celui-ci, ce à quoi elle a répondu par l'affirmative. A cet égard, la Cour a refusé de souscrire à l'argument des gouvernements défendeurs tendant à faire valoir que la réglementation en cause, parce qu'elle concerne un traitement de données imposé à des fins de protection de la sécurité nationale, ne relèverait pas du champ d'application du droit de l'Union au regard de l'article 4, paragraphe 2 TUE<sup>1430</sup>. Sans rentrer dans les détails de cette décision laquelle sera analysée plus longuement dans les parties suivantes de la thèse, il en ressort que les exigences du droit de l'Union relatives à la protection de la vie privée telles que prévues par la directive 2002/58/CE<sup>1431</sup> sont applicables à une législation nationale imposant à un opérateur de conserver des données de communication pour une finalité de sécurité

---

<sup>1427</sup> G. DE KERCHOVE and C. HÖHN, “The role of European Intelligence in countering terrorism” in *Intelligence law and policy in Europe*, J.-H. DIETRICH and S. SULE (eds.), Hart publishing, 2020, para. 33 p. 15 ; Voy. également J.-P. SUEUR, Rapport n°388 du Sénat fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, enregistré le 1<sup>er</sup> avril 2015, p. 100 ; Y. BRAUN-PIVET, Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, Tome I, p. 74.

<sup>1428</sup> Pour des réflexions sur le concept de sécurité nationale Voy. également D. BIGO and al., “National security and secret evidence in legislation and before the courts: exploring the challenges”, Study for the LIBE Committee of the European Parliament, Policy department citizens' rights and constitutional affairs, 2014, p. 32-35. Pour une analyse approfondie des enjeux entourant le concept de sécurité nationale en droit français voy. B. WARUSFEL, « Le contentieux de la sécurité nationale », *Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare & Martin, 2018, pp. 201-218.

<sup>1429</sup> C.J., (gde ch.), arrêt *Privacy International v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs*, 6 octobre 2020, C-623/17, EU:C:2020:790.

<sup>1430</sup> *Ibid.*, voy. point 44.

<sup>1431</sup> Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques), *J.O.C.E.*, L 201, 31 juillet 2002.

nationale. En attirant le secteur de la sécurité nationale dans son giron, la Cour se reconnaît par conséquent compétente pour contrôler la validité des pratiques litigieuses au regard des standards imposés par le droit de l'Union<sup>1432</sup>. Il n'en demeure pas moins que cet arrêt témoigne de l'inclinaison des États à utiliser le concept de « sécurité nationale » comme un moyen de limiter l'intervention du droit de l'Union et de ses garanties. Ceci d'autant plus que plusieurs autorités nationales s'inquiètent de la position jurisprudentielle de la Cour en matière de conservation et d'accès aux données à caractère personnel. Lesdites autorités estiment que les arrêts rendus en la matière ont pour conséquence de les priver d'un instrument qu'elles jugent indispensable à la sauvegarde de la sécurité nationale<sup>1433</sup>.

188. Comme pour insister sur l'importance de cette réserve de compétence nationale, les rédacteurs du traité ont souhaité préciser que « En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ». Cette précision fut introduite à l'article K.2 du Traité de Maastricht et se reflète désormais non seulement à l'article 4 paragraphe 2 TUE mais aussi à l'article 72 TFUE. Un maximum de précaution a donc été pris pour faire en sorte que les compétences attribuées à l'Union n'empiètent pas sur un champ aussi sensible pour les États, ce qui n'est pas surprenant eu égard aux enjeux de souveraineté et à la confidentialité qui sied au secteur du renseignement.

189. Si le renseignement est du ressort exclusif des États, les règles issues du droit primaire n'empêchent pas les États membres d'organiser des coopérations entre eux sous leur responsabilité, y compris en matière de sécurité nationale. L'article 73 TFUE prévoit qu'« il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale ». Cette affirmation apparaît quelque peu tautologique<sup>1434</sup>. Les États peuvent mettre en place des coopérations entre eux indépendamment du fait que le traité le prévoit expressément. L'on peut alors s'interroger sur les motivations à l'origine de cet article : faut-il y voir une crainte de certains États que le cadre restrictif imposé par l'article 4, paragraphe 2 TUE ferme les portes à toute coopération ?

190. Cette coopération s'est historiquement développée dans le cadre de partenariats bilatéraux ou de réseaux constitués en marge des traités, c'est-à-dire en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne (ex. Club de Berne, *Police Working Group on Terrorism*)<sup>1435</sup>. Ainsi, même si les résistances et les divergences sont fortes en matière

---

<sup>1432</sup> Pour une analyse approfondie des enjeux que pose cette décision voy. K. GEENS, « La relation complexe entre l'Union européenne, l'accès aux données et la finalité de sécurité nationale », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 360 et s.

<sup>1433</sup> Conclusions de l'avocat général M. MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA, présentées le 15 janvier 2020, aff. C-623/17, points 2 à 3.

<sup>1434</sup> Voy. En ce sens G. DE KERCHOVE and C. HÖHN, *Op.cit.*, para. 36, p. 16.

<sup>1435</sup> Parmi les quelques documents accessibles, les conclusions du *Counter Terrorism Working Group* pour l'année 2011 montrent que, déjà à cette époque, la radicalisation retient l'attention commune des services de sécurité.

de renseignement, le besoin de coopération est clairement posé. Les services de renseignement privilégient toutefois des formes de coopérations intergouvernementales et sont peu enclins à la création de structures susceptibles de remettre en cause les principes qui sont à la base même de leurs méthodes. L'on songe notamment à la règle du tiers service qui veut que l'information communiquée à un autre service ne puisse pas être transmise à un tiers sans l'autorisation du service qui en est à l'origine. L'un des groupes les plus notoires au sein duquel la coopération entre services de renseignement a pris de l'ampleur dans le contexte des attaques récemment commises sur le sol européen est le Groupe antiterroriste (*Counter-Terrorism Group*). Créée à la suite des attentats du 11 septembre 2001, cette structure a vocation à servir de forum de discussions sur les questions ayant plus spécifiquement trait au terrorisme islamiste. D'après les quelques informations disponibles, il semblerait que les activités de ce groupe génèrent des évaluations de la menace qui sont ensuite transmises aux décideurs de l'Union<sup>1436</sup>. Cette structure s'emploie également à renforcer l'échange multilatéral de données en temps réel et a récemment mis au point une plateforme pour l'échange de renseignements opérationnels<sup>1437</sup>. Il n'existe pas de liens formels entre cette structure et les enceintes de l'Union. Il s'ensuit que deux dynamiques distinctes coexistent, « qualifiées par les politistes d' 'Union avec de l'eupéanisation' concernant le monde policier, et d' 'eupéanisation sans l'Union' à propos du monde du renseignement »<sup>1438</sup>. De l'avis du coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, le fait que la coopération en matière de renseignement prenne place en dehors du cadre européen alors que la coopération policière se développe au sein des structures de l'Union constitue une limite certaine à l'efficacité de la lutte contre le terrorisme<sup>1439</sup>. Il en va particulièrement ainsi dès lors que les services de police et de renseignement jouent un rôle primordial pour prévenir le risque terroriste en amont et détiennent chacun de leur côté des informations pertinentes qui mériteraient d'être mises en commun. Ce cloisonnement s'observe également au niveau national et se traduit par une séparation stricte entre fichiers de police et de renseignement dans bon nombre d'États membres quoique l'impératif de prévention du terrorisme tend à brouiller les cartes. L'ancien ministre de la justice belge, Koen Geens, reconnaît à cet égard que le terrorisme impose un décloisonnement entre l'activité de renseignement et les autres maillons de la chaîne de la sécurité, en particulier l'activité de police administrative et la répression pénale<sup>1440</sup>. Cette situation a donné lieu en France à des restructurations pour établir des ponts entre ces deux communautés, voire entre services

---

Voy. European Police Chiefs Convention : Counter-Terrorism Working Group conclusions, 2011 : <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/european-police-chiefs-convention-counter-terrorism-working-group-conclusions>

<sup>1436</sup> Voy. M. CHERTOFF and al., "Globsec Intelligence Reform Initiative. Reforming Transatlantic Counter-Terrorism" (consulted on 31 December 2020) : <https://www.globsec.org/initiatives/globsec-intelligence-reform-initiative-2/>

<sup>1437</sup> Pour des développements approfondis voy. G. DE KERCHOVE and C. HÖHN, *Op.cit.*

<sup>1438</sup> Voy. P. BERTHELET, « Mettre un terme à la concurrence entre les communautés policière et de renseignement, le projet d'un 'centre de fusion européen' », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°38, 2016, p. 109.

<sup>1439</sup> G. DE KERCHOVE and C. HÖHN, *Op.cit.*, para. 37, p.17.

<sup>1440</sup> K. GEENS, *Op.cit.*, p. 350.

d'une même communauté, y compris pour les besoins de la lutte contre la radicalisation<sup>1441</sup>. Le récent projet de loi (français) relatif à prévention d'actes de terrorisme et au renseignement déposé le 28 avril 2021 prévoit ainsi de simplifier la transmission de renseignements entre services de renseignement sous réserve du respect de plusieurs conditions<sup>1442</sup>.

191. Malgré le cadre restrictif posé par les traités, qui constitue une limite indéniable à l'établissement d'une coopération en matière de renseignement, l'Union dispose d'ores et déjà d'outils revêtant une fonction de renseignement (dans sa dimension analyse). L'on pense en particulier à l'INTCEN, le centre de situation et du renseignement de l'Union européenne, dont la mission est de fournir des analyses stratégiques au bénéfice du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Autrement dit, il existe déjà des structures au sein de l'Union produisant du renseignement stratégique, c'est-à-dire une information analysée à des fins d'aide à la prise de décision politique, par opposition au renseignement opérationnel, qui contribue quant à lui à des actions menées sur le terrain. L'on pense également à Europol qui n'est pas une agence de renseignement mais dont les missions s'appuient sur du renseignement fourni par les États membres<sup>1443</sup>. Les activités d'analyse à des fins stratégiques d'Europol ne sont pas indifférentes au phénomène de la radicalisation. En atteste le rapport annuel d'Europol sur l'état de la menace terroriste en Europe (*EU Terrorism Situation and Trend Report - TE-SAT*) rendu accessible au public et constitué à partir des informations transmises par les États membres, certains pays tiers, Eurojust ainsi que des informations issues de sources ouvertes. Ce rapport informatif contient une série d'informations statistiques, notamment sur les types de terrorisme rencontrés en Europe, les modes opératoires, les idéologies/mouvances qui les sous-tendent et il n'est pas rare d'y trouver des informations ayant trait à la radicalisation<sup>1444</sup>.

192. Il est par ailleurs intéressant de constater le décalage existant entre les restrictions issues des règles du droit primaire et les possibilités ouvertes par certains instruments de droit dérivé relatifs à l'échange de données. Il est vrai que le partage d'informations relatives à la sécurité nationale ou à la sûreté de l'État est explicitement exclu du champ d'application de certains instruments de coopération policière dans la lignée de ce que prévoient les traités<sup>1445</sup>. Pour autant, les règles encadrant l'usage de

---

<sup>1441</sup> Voy. G. FENECH et S. PIETRASANTA, Rapport n° 3922 fait au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme le 7 janvier 2015, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2016, pp. 173-183.

<sup>1442</sup> Voy. art. 7 du Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement présenté par J. CASTEX et G. DARMANAIN, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2021.

<sup>1443</sup> Voy. en ce sens B. BAJOLET, « Pour une relance du renseignement au service de l'Union européenne », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, p. 335 et s.

<sup>1444</sup> Voy. EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) de 2010 à 2020.

<sup>1445</sup> Le Règlement Europol, de même que la Convention et la Décision qui l'ont précédé, exclut de leur champ d'application la communication d'informations relevant de services ou d'activités spécifiques de renseignement en matière de sûreté de l'État. Voy. Art. 7§7, c) du Règlement Europol (UE) 2016/794 ; Art. 4§5, 3) de la

certaines systèmes d'information n'écartent pas complètement cette possibilité, indépendamment de la finalité policière dudit système<sup>1446</sup>.

193. Le cadre juridique du SIS II - instrument de coopération policière - en fournit un exemple éclairant dans la mesure où les signalements introduits dans le cadre de ce système peuvent émaner des « instances compétentes pour la sûreté de l'État » en vertu de l'article 36-3 de la décision 2007/533/JAI<sup>1447</sup>, une fonction qui relève traditionnellement des services de renseignement. Cette possibilité est reproduite à l'article 36-4 du règlement (UE) 2018/1862 qui remplace le terme de sûreté de l'État par celui de « sûreté nationale » tout en reprenant les mêmes conditions: « les signalements concernant des personnes aux fins de contrôles discrets, de contrôles d'investigation ou de contrôles spécifiques peuvent être introduits conformément au droit national, à la demande des autorités chargées de la sûreté nationale, lorsque des indices concrets laissent supposer que les informations visées, à l'article 37, paragraphe 1, sont nécessaires à la prévention d'une menace grave posée par la personne concernée ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'État (...) »<sup>1448</sup>. A noter qu'une marge importante est ici laissée aux États membres pour déterminer les autorités compétentes afin d'introduire et de recevoir de tels signalements conformément aux règles prévues en droit interne. Dans le cadre des investigations menées postérieurement aux attentats de Paris du 13 novembre 2015, rappelons que les autorités françaises avaient regretté que les enquêteurs belges n'aient pas choisi la base légale de l'article 36-3 de la décision 2007/533/JAI (atteinte à la sûreté de l'État) pour introduire des données relatives à la radicalisation de Salah Abdeslam<sup>1449</sup>, ce qui atteste de la possibilité d'échanger des renseignements liés à la sûreté de l'État par le biais de ce système, y compris pour renseigner sur la radicalisation d'un individu (du moins selon l'interprétation qu'ont les autorités françaises des fonctionnalités offertes par celui-ci). Le cadre juridique français permet par ailleurs une interconnexion du SIS avec certains fichiers de renseignement. La fiche « S » (Sûreté de l'État), qui focalise l'attention médiatique à chaque attentat, est une sous-catégorie du fichier français des personnes recherchées (FPR) qui alimente le SIS II. Produite par les services de renseignement français de la DGSI, cette fiche contient des informations sur les personnes susceptibles de commettre des attentats, y compris des individus suspectés

---

Convention Europol ; Art. 8§5, c) de la Décision Europol. Dans la même veine, la décision-cadre relative à la simplification de l'échange de renseignements précise, dans son préambule, qu'elle ne porte pas atteinte « aux activités de renseignement spécifiques dans le domaine de la sécurité nationale ». Voy. Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, *Op.cit.*, considérant 9.

<sup>1446</sup> Pour une réflexion en ce sens voy. T. HERRAN, « La distinction entre l'information et le renseignement dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange des données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare & Martin, 2017, pp. 33-50.

<sup>1447</sup> Voy. Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *J.O.U.E.*, L 205/63, 7 août 2007.

<sup>1448</sup> Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, *J.O.U.E.* L 312/56, 7 décembre 2018.

<sup>1449</sup> Voy. G. FENECH, S. PIETRASANTA, *Op.cit.*, p. 301.

de radicalisation<sup>1450</sup>, mais aussi des militants politiques, écologistes, des blacks-blocs ou encore des hooligans<sup>1451</sup>. Il s'agit d'un outil de surveillance qui a vocation à permettre une remontée d'information lors d'un contrôle par les services de police.

194. Le SIS n'est pas l'unique exemple d'instrument de coopération policière dont l'usage est susceptible d'être étendu aux services de renseignement. Le système d'information Europol (SIE) contient également des informations sur les combattants terroristes étrangers alimentées par certains services nationaux de renseignement désignées comme « autorité compétente » pour y introduire des données<sup>1452</sup>. De même que l'accès aux données passagers (PNR) peut profiter aux services de renseignement belges comme en témoigne la loi nationale de transposition<sup>1453</sup>, et ce, alors même que cet instrument poursuit expressément une finalité de prévention et de lutte contre la criminalité « *law enforcement* »<sup>1454</sup>.

195. Ainsi, malgré les obstacles juridiques précités, les règles de droit dérivé encadrant l'échange de données offrent des potentialités pour l'échange de renseignement. Quoique techniquement possible, les réticences à coopérer par le biais des canaux de l'Union restent fortes et l'usage des instruments précités est loin d'être homogène<sup>1455</sup>. En dépit d'une augmentation constatée de l'utilisation de la base de données du SIS II pour introduire des données relatives aux combattants terroristes étrangers, la base légale choisie pour effectuer le signalement diffère selon les États<sup>1456</sup>. Si certains services jugent préférables d'utiliser les dispositions relatives au partage de renseignement, d'autres privilégient les dispositions applicables aux services répressifs<sup>1457</sup>. Autrement dit, en dépit de leviers de coopération identifiés au niveau de l'Union, et malgré le renforcement significatif de la crédibilité d'Europol depuis ces dernières années, le partage de renseignement par le biais des structures de l'Union n'est pas encore une réalité sans compter que les pratiques divergent en la matière<sup>1458</sup>. Cela n'éteint pas pour autant les réflexions sur le sujet, d'autant que la nécessité de

---

<sup>1450</sup> Y. BRAUN-PIVET, Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, Tome I, p. 59.

<sup>1451</sup> L. VERBEKE, « Fiches S, FPR, et FSPRT, plongée dans les fichiers de l'antiterrorisme », 26 mars 2018 (consulté le 3 janvier 2021) : <https://www.franceculture.fr/droit-justice/fiches-s-fpret-fsprt-plongee-dans-les-fichiers-de-l-antiterrorisme>. Voy. également « 'Fichés S' et autres fichiers de police : de quoi parle-t-on vraiment ? », 23 octobre 2020 (consulté le 3 janvier 2021) : <https://theconversation.com/fiches-s-et-autres-fichiers-de-police-de-quoi-parle-t-on-vraiment-148640>

<sup>1452</sup> M. CHERTOFF and al., "Globsec Intelligence Reform Initiative. Reforming Transatlantic Counter-Terrorism", *Op.cit.*, p. 17.

<sup>1453</sup> Voy. Loi du 25 décembre relative au traitement des données des passagers, *M.B.*, 25 janvier 2017, p. 12905, art. 21.

<sup>1454</sup> Pour une réflexion à cet égard, voy. K. GEENS, « La relation complexe entre l'Union européenne, l'accès aux données et la finalité de sécurité nationale », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 352- 353.

<sup>1455</sup> *Ibid.*

<sup>1456</sup> G. DE KERCHOVE and C. HÖHN, *Op.cit.*, para. 58, p. 26.

<sup>1457</sup> *Ibid.*

<sup>1458</sup> M. CHERTOFF and al., *Op.cit.*, p. 16-17.



répondre efficacement à une menace terroriste en pleine évolution fait partie des priorités soutenues par l'Union.

## **2. *Quelles perspectives ouvertes pour le partage de renseignement face aux mutations de la menace terroriste ?***

196. Malgré que le renseignement soit un domaine réservé des États, le caractère diffus et transnational de la menace terroriste fait que les questions liées à l'échange de renseignement sont régulièrement soulevées au niveau européen. Le thème de la coopération européenne en matière de renseignement resurgit chaque fois qu'une attaque terroriste est commise sur le sol européen et ravive des questions débattues de longue date quant à la nécessité d'intensifier le partage de renseignement au sein de l'Union européenne. En effet, il arrive fréquemment que les enquêtes diligentées postérieurement aux attaques terroristes attribuent la responsabilité de celles-ci aux carences de la coopération entre les États<sup>1459</sup>. Ceci est accentué par le constat que les auteurs des attaques en question ont pu circuler librement dans l'espace européen et qu'ils étaient, pour la plupart, connus des services de sécurité de plusieurs États, notamment au titre de leur radicalisation<sup>1460</sup>.

197. Les débats européens sur la nécessité de décloisonner le partage d'informations entre les services de sécurité pour réduire le risque terroriste en amont ne sont pas neufs<sup>1461</sup>. Le phénomène de la radicalisation n'a fait qu'amplifier l'impératif de détection précoce en mettant à jour l'émergence d'une menace terroriste plus diffuse et endogène, amplifiée par le recours aux nouvelles technologies, et dont le profil du « loup solitaire auto-radicalisé » est devenue une figure marquante quoi que caricaturale, voire même démentie<sup>1462</sup>. Gilles de Kerchove souligne combien le renseignement est important dans la lutte contre Daech en raison du mode opératoire propre à cette organisation<sup>1463</sup>. Alors qu'Al-Qaïda planifiait des attaques de grande ampleur, Daech s'appuie non seulement sur des combattants étrangers de retour de zone irako-syrienne mais encourage aussi ceux restés sur place à commettre des attaques dans leur propre pays. Disposant d'une stratégie de communication robuste, cette organisation a la capacité d'inspirer des individus n'ayant pas de liens poussés avec une organisation terroriste, ce qui représente un défi pour les services en charge de leur

---

<sup>1459</sup> G. FENECH, S. PIETRASANTA, Rapport n° 3922 fait au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2016, p. 19 et s.

<sup>1460</sup> *Ibid.*, pp. 151-152.

<sup>1461</sup> Voy. Notamment Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Vers un renforcement de l'accès à l'information par des autorités responsables pour le maintien de l'ordre public et pour le respect de la loi », COM(2004) 429 final du 16 avril 2004 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Accroître la sécurité dans un monde de mobilité : améliorer l'échange d'informations dans la lutte contre le terrorisme et renforcer les frontières extérieures », COM(2016) 602 final, 14 septembre 2016.

<sup>1462</sup> Voy. J. ALIX, « Radicalisation et droit pénal », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, 2020, p. 769

<sup>1463</sup> G. DE KERCHOVE and C. HÖHN, *Op.cit.*, p. 7, para. 12.

détection<sup>1464</sup>. Il devient alors très difficile pour ces services d’appréhender la dangerosité effective de ces individus qui, pour certains, n’ont jamais présenté de signes d’inclinaison au terrorisme<sup>1465</sup>. A ce jour, l’amélioration de la coopération entre services de sécurité pour les besoins de la lutte contre la radicalisation se fait surtout sentir au niveau national et local, où des efforts ont été engagés pour renforcer la coordination et fluidifier l’échange d’informations entre les services opérationnels compétents à tous les échelons<sup>1466</sup>. L’on verra dans les développements qui suivent que l’impératif de détection précoce des individus radicalisés a justifié la mise en place de nouveaux cadres de coopération qui bousculent les pratiques des services de renseignement reposant habituellement sur le cloisonnement<sup>1467</sup>. L’on pense en particulier aux coopérations renforcées avec d’autres acteurs publics qui n’ont pas pour vocation première de participer à l’effort de détection de la radicalisation, un mode de coopération observé à l’échelle de plusieurs États<sup>1468</sup> et promu dans le discours européen<sup>1469</sup>. Les politiques publiques de lutte contre la radicalisation commandent ainsi une nouvelle doctrine d’action qui plaide en faveur d’un dépassement des cloisonnements existants entre services. Si l’Union européenne ne dispose pas des compétences requises pour intervenir sur ces questions, elle soutient des priorités qui peuvent néanmoins avoir une incidence indirecte sur celles-ci.

198. Le nouvel agenda de l’Union en matière de lutte contre le terrorisme dévoilé en décembre 2020 comprend un nouveau pilier intitulé « Anticiper » qui fait explicitement référence à l’importance du renseignement stratégique pour mieux anticiper la menace terroriste<sup>1470</sup>. Le renforcement des capacités de détection précoce (*‘early detection capacity’*) compte également parmi les priorités incluses au titre de ce nouveau pilier, une priorité à laquelle la Commission entend donner suite par un investissement dans la recherche sur la sécurité<sup>1471</sup>. Cela devrait notamment favoriser le développement d’outils technologiques capables de traiter de grandes quantités de données, y compris pour des finalités liées à la lutte contre la radicalisation (détection des contenus en ligne ; prédiction des risques de radicalisation)<sup>1472</sup>. Alors que le secteur du renseignement est contraint de s’adapter à une menace terroriste en constante évolution,

---

<sup>1464</sup> *Ibid.*

<sup>1465</sup> Y. BRAUN-PIVET, Rapport relatif à l’activité de la délégation parlementaire au renseignement (français) pour l’année 2018, Tome I, pp. 39-40.

<sup>1466</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 216 et s. et 228 et s.; Y. BRAUN-PIVET, Rapport relatif à l’activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l’année 2018, Tome I, *Op.cit.*, pp. 40-65. C’est en réponse aux enseignements tirés des attentats de 2015 et 2016 qu’a été créé en France, en 2017, le poste de coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme. Celui-ci a notamment pour mission d’assurer la bonne coopération entre services, de favoriser le partage du renseignement mais aussi de coordonner et de développer les initiatives prises par la France en matière de coopération européenne et internationale.

<sup>1467</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 216 et s. et 228 et s.

<sup>1468</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para 214 et s.

<sup>1469</sup> Voy. notamment en ce sens Projet de conclusions du Conseil sur l’élaboration d’une stratégie de sécurité intérieure renouvelée, 15670/14, 19 novembre 2014, p. 10.

<sup>1470</sup> Communication from the Commission, “A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond”, COM(2020)795 final of 9 December 2020.

<sup>1471</sup> *Ibid.*, pp. 3-4

<sup>1472</sup> *Ibid.*

l'Union contribue activement au développement de solutions technologiques susceptibles de servir les activités de détection précoce<sup>1473</sup>. Quoique la concrétisation de ces priorités pourrait avoir un impact sur les pratiques du secteur de la sécurité, ce sont des moyens souples qui sont ici privilégiés. Il s'agit de mettre des ressources à disposition des États pour répondre à des besoins opérationnels liés à la mutation de la menace terroriste et non de les contraindre à coopérer.

199. Le discours sur l'évolution de la menace terroriste est toutefois propice à un dépassement des cloisonnements existants entre services de sécurité et l'Union n'y est pas indifférente<sup>1474</sup>. La Commission avait en ce sens suggéré un rapprochement entre le nouveau « Centre européen de la lutte contre le terrorisme » (ECTC) d'Europol, qui réunit les services répressifs des États, et le Groupe antiterroriste, au sein duquel coopèrent les services de renseignement nationaux, pour favoriser des interactions entre ces deux communautés<sup>1475</sup>. L'objectif est ici de relier ces deux communautés par le biais de structures de coopération déjà existantes afin de favoriser les interactions entre elles. Certaines innovations techniques soutiennent une telle dynamique. La multiplication des bases de données européennes à finalités multiples ainsi que les aménagements tendant à favoriser leur interopérabilité contribuent déjà à décloisonner le partage d'informations au niveau européen pour les besoins de la détection de suspects terroristes. Dans le cadre d'une réflexion tout à fait novatrice, il est intéressant d'observer que le brouillage des frontières entre les catégories juridiques du droit pénal et du droit administratif a pu être interrogé sous l'angle de l'influence exercée par le droit de l'Union<sup>1476</sup>. L'on peut ainsi se demander si, à terme, les séparations traditionnelles entre certaines catégories d'acteurs – la police et le renseignement mais aussi entre les services de sécurité et le secteur privé – n'ont pas vocation à s'estomper pour répondre à une menace terroriste changeante. A cet égard, si les États se montrent soucieux de préserver leur souveraineté nationale sur les questions touchant au renseignement, ils ne semblent pas pour autant fermés aux possibilités d'exploiter les instruments de coopération policière pour mieux anticiper la réalisation d'une menace. En témoignant l'appel récemment lancé par les ministres des affaires intérieures à renforcer le partage d'informations liées à « menace extrémiste violente » au sein des bases de données européennes, ou encore, les encouragements à utiliser plus fréquemment les dispositions du SIS applicables au renseignement<sup>1477</sup>. La délégation parlementaire française au renseignement, certes peu encline à l'idée d'une intégration européenne du renseignement, se montre favorable à des évolutions permettant de

---

<sup>1473</sup> Plusieurs outils d'évaluation des risques de radicalisation en prison, tels que « VERA-2R », ont pu être développés avec le soutien de fonds européens administrés par la Commission européenne. Voy. Radicalisation Awareness Network (RAN) Ex post paper, "Developing, implementing and using risk assessment for violent extremist and terrorist offenders", Brussels, July 2018.

<sup>1474</sup> Voy. en ce sens P. BERTHELET, *Op.cit.*, pp. 106-117.

<sup>1475</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Accroître la sécurité dans un monde de mobilité : améliorer l'échange d'informations dans la lutte contre le terrorisme et renforcer les frontières extérieures », COM(2016) 602 final, *Op.cit.*, p. 14.

<sup>1476</sup> A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2014, 258 p.

<sup>1477</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 159.

« mieux faire fonctionner l'existant » et soutien tout particulièrement l'optimisation des instruments européens de collecte, de partage et d'analyse d'informations<sup>1478</sup>. Ainsi, il n'est pas exclu que par le biais d'un soutien technologique et/ou financier, l'Union contribue à combler certains besoins liés au secteur du renseignement sans pour autant empiéter sur la souveraineté nationale des États.

200. Indépendamment du potentiel de certains instruments européens et de l'existence de réseaux européens de coopération informels, la confiance est une condition essentielle et préalable à la bonne coopération entre services de renseignements européens ayant une culture nationale différente<sup>1479</sup>. D'autant que les réticences à coopérer et les rivalités entre services se manifestent déjà à l'échelle interne. C'est ainsi que des initiatives nationales ont vu le jour pour contribuer à faire émerger une culture commune du renseignement. Ce besoin s'est concrétisé par la création du Collège du Renseignement en Europe le 5 mars 2019 à l'initiative du président français Emmanuel Macron. Cette nouvelle entité à laquelle se sont engagées à participer les communautés du renseignement de 23 États membres mais aussi des universitaires se veut un espace d'échange et de dialogue sur des sujets d'intérêt commun. Cette initiative n'a pas vocation à remettre en cause le principe selon lequel le renseignement est une prérogative régalienne, ni ne tend à uniformiser les pratiques de renseignement. Son objectif est de façonner une compréhension commune des enjeux et une confiance réciproque entre les différents services de renseignement européens<sup>1480</sup>. Dans son discours d'allocution, le Président Macron avait souligné que si des structures existent au sein de l'Union - faisant plus spécifiquement référence à l'INTCEN - il manque les fondements, en ce sens que les services ne parlent pas la même langue, n'emploient pas les mêmes catégorisations ni les mêmes bases de données. D'où la nécessité de contribuer au développement d'une culture stratégique du renseignement en Europe. Les sujets abordés dans le cadre de cette enceinte ne sont pas uniquement cantonnés au terrorisme mais s'étendent plus généralement aux menaces complexes et transversales qui défient l'Europe telle que la propagande, la désinformation, ou encore la guerre hybride. L'on pourrait ainsi imaginer que les échanges d'expériences à travers ce forum abordent certains défis communs liés à la lutte contre la radicalisation. Cela implique d'identifier des besoins communs. Lors d'un séminaire organisé en 2019 par le groupe « police » du Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR) plusieurs suggestions ont été formulées pour répondre aux défis rencontrés en matière de partage d'information<sup>1481</sup>. L'une d'elles consistait justement à mettre en place une « Ecole européenne pour le renseignement et

---

<sup>1478</sup> Y. BRAUN-PIVET, Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, Tome I, pp. 74-77.

<sup>1479</sup> M. CHERTOFF and al., "Globsec Intelligence Reform Initiative. Reforming Transatlantic Counter-Terrorism", *Op.cit.*, p. 17.

<sup>1480</sup> Voy. Session inaugurale du Collège du Renseignement en Europe le 5 mars 2019 à Paris : <https://www.intelligence-college-europe.org/evenements/?lang=fr>

<sup>1481</sup> Radicalisation Awareness Network (RAN), « RAN POL-Législation, formation et autres options pour surmonter les obstacles au partage d'informations », 28-29 novembre 2019.

la police », dont la vocation serait de dispenser des formations obligatoires sur la radicalisation et à uniformiser les outils utilisés pour les évaluations et les analyses<sup>1482</sup>.

201. Le Collège du Renseignement en Europe représente une opportunité non négligeable de renforcer la coopération dans le domaine du renseignement sur des préoccupations communes. Si la Commission spéciale sur le terrorisme du Parlement européen appelait à instaurer une structure de ce type dans l'Union<sup>1483</sup>, la voie privilégiée reste toutefois celle de la coopération horizontale en marge des structures européennes. A cet égard, plusieurs réticences ont déjà été manifestées par un certain nombre de pays fondateurs du Collège qui redoutent l'implication, même indirecte, de l'Union européenne en matière de renseignement<sup>1484</sup>. C'est donc plutôt une logique de mise en réseau des communautés européennes du renseignement qui se profile à l'horizon.
202. Au-delà de la capacité limitée de l'Union à intervenir sur les questions touchant au renseignement, se pose la question de l'identification de besoins spécifiques au niveau européen dans le contexte de la lutte contre la radicalisation. Si certains besoins liés à l'amélioration de la coopération inter-service ou encore à l'affinement des outils d'évaluation des risques sont clairement identifiables au niveau national, y'a-t-il une place pour l'Union pour intervenir sur ces questions ? L'affaiblissement des frontières entre les menaces nationales et transnationales semble appeler une réponse affirmative. D'autres limites à l'action de l'Union méritent encore d'être analysées sous l'angle du principe de subsidiarité.

## **B. Les contraintes liées au principe de subsidiarité**

203. Les institutions européennes conviennent régulièrement que la lutte contre la radicalisation relève de la compétence première des États et se met en œuvre principalement sur le terrain, au niveau local, mais aussi régional ou national<sup>1485</sup>. La Commission européenne reconnaît en ce sens que les acteurs locaux sont généralement les mieux placés pour prévenir la radicalisation et en détecter les signes à court comme à long terme<sup>1486</sup>, ce qui implique d'analyser les contraintes qui s'imposent à l'Union sous l'angle des exigences relatives au principe de subsidiarité **(1)**. Une fois ce constat posé, nous mettrons en lumière la part prise par le décloisonnement de l'échange d'informations au niveau local pour détecter précocement la radicalisation à l'aune des cas belge et français **(2)**. Cette tendance étant, selon nous, particulièrement

---

<sup>1482</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1483</sup> Voy. Parlement européen, Rapport sur les observations et les recommandations de la commission spéciale sur le terrorisme, A8-0374/2018, 21 novembre 2018, point 92.

<sup>1484</sup> B. BAJOLET, *Op.cit.*, p. [référence à compléter].

<sup>1485</sup> COM(2016) 379 final, *Op.cit.*, p. 1.

<sup>1486</sup> *Ibid.*, p. 2.

emblématique des bouleversements induits par le passage de la lutte contre le terrorisme à la détection de la radicalisation à l'échelle nationale.

## ***1. Le principe de subsidiarité***

204. Si certaines préoccupations sécuritaires de la lutte contre la radicalisation se rattachent à des domaines relevant de la catégorie des compétences partagées et laissent ainsi entrevoir des possibilités d'action plus étendues que dans la plupart des autres matières relevant des compétences d'appui, celles-ci restent soumises au respect du principe de subsidiarité. Il en va notamment ainsi de la prévention policière de la criminalité qui, au sens de l'article 67 paragraphe 3 TFUE, compte parmi les objectifs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), un domaine explicitement rattaché à la catégorie des compétences partagées. La concrétisation de l'ELSJ doit s'effectuer comme l'article 67 TFUE le réaffirme « dans le respect (...) des différents systèmes et traditions juridiques des États membres », ce qui implique également de tenir compte de spécificités des systèmes juridiques, ou encore de l'organisation policière et judiciaire des États membres<sup>1487</sup>.

205. Le principe de subsidiarité est un principe régulateur qui consiste à évaluer quel est le niveau le plus efficace pour atteindre les objectifs fixés par les traités<sup>1488</sup> dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union. Ce principe repose sur l'idée, exprimée à l'article 1<sup>er</sup> TUE, que l'échelon le plus approprié pour agir est celui le plus proche des citoyens. En vertu de l'article 5 TUE, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive l'Union ne peut intervenir qu'à deux conditions. La première consiste à démontrer une insuffisance de l'action étatique : « l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central, qu'au niveau régional et local ». La seconde impose de démontrer la plus-value d'une action de l'Union « en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée ». Le traité de Lisbonne apporte une précision importante par rapport aux versions précédentes, suivant laquelle le caractère suffisant de l'action des États membres doit être envisagé non seulement au niveau central mais aussi régional et local.

206. Il ressort des développements qui précèdent que l'approche privilégiée pour prévenir et combattre la radicalisation présente un certain degré de décentralisation et repose notamment sur un certain nombre d'acteurs et de structures opérant à l'échelle

---

<sup>1487</sup> Pour des réflexions approfondies sur le principe de subsidiarité appliqué au contexte de la coopération policière voy. C. CHEVALLIER-GOVERS, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 323 et s.

<sup>1488</sup> Communication of the Commission to the Council and the European parliament, "The principle of subsidiarity", SEC(92)1990 final, 27 October 1992. Pour une réflexion approfondie sur l'application du principe de subsidiarité au sein de certains ordres juridiques nationaux et communautaire voy. J.-P. DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 59, n°1, 2007, pp. 107-140.

locale, y compris pour traiter des questions sécuritaires. En témoignent notamment les structures de concertation établies à l'échelon local des États belge et français au sein desquelles les acteurs du milieu policier, du renseignement ou du secteur judiciaire occupent une place non négligeable à côté des acteurs éducatifs et sociaux<sup>1489</sup>.

207. En reprenant la première exigence posée par le principe de subsidiarité, à savoir l'insuffisance d'une action étatique pour atteindre l'objectif visé par les traités<sup>1490</sup>, ici la prévention du terrorisme, la satisfaction de cette condition n'est pas évidente. Si certains États européens comme la France ont été pointés du doigt pour avoir tardé à mettre en place une politique publique de lutte contre la radicalisation, la raison tenait principalement à une approche singulière de l'État français consistant à ne pas appréhender la radicalisation autrement que sous l'angle du respect de la légalité<sup>1491</sup>. Du reste, les dispositifs de lutte contre la radicalisation font désormais partie des politiques préventives prioritaires des États les plus touchés et l'approche multidisciplinaire bien souvent réservée au traitement de ce phénomène illustre l'ampleur des moyens que les États entendent mobiliser. En Belgique comme en France, les nombreuses instances partenariales créées à l'échelon local pour prendre en charge la radicalisation réunissent généralement des professionnels disposant d'une bonne connaissance du terrain local de nature à permettre une analyse particulièrement fine du danger représenté et du suivi à mettre en place. La fluidification du partage d'information en interne est une priorité de bon nombre de ces structures comme en attestent les réformes intervenues en ce sens dans ces deux États<sup>1492</sup>.

208. Le test de la subsidiarité implique également d'apprécier la valeur ajoutée de l'intervention de l'UE au regard des effets ou de la dimension de l'action envisagée. Dans ce schéma, l'Union n'interviendrait que dans les cas où elle serait en mesure de le faire avec plus d'efficacité. Pour apprécier cette exigence, il est commun de se référer aux lignes directrices d'Édimbourg, lesquelles énonçaient parmi les critères à prendre en compte que la question doit avoir « des aspects transnationaux, qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l'action des États membres »<sup>1493</sup>. Selon les termes de Kumm, l'Union n'a vocation à intervenir que pour résoudre « un problème d'action collective »<sup>1494</sup>. Autrement dit, s'il n'y a pas de bonnes raisons pour un

---

<sup>1489</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 214 et s.

<sup>1490</sup> Pour des indications concernant l'appréciation de cette condition dans le cadre du « test d'efficacité comparative », voy. Communication of the Commission to the Council and the European parliament, "The principle of subsidiarity", SEC(92)1990 final, *Op.cit.*

<sup>1491</sup> Ministère des Affaires étrangères, 2013 cité par F. RAGAZZI, « L'évolution de la politique anti-terroriste en France depuis les attentats de 2015 : anticipation et mise au pas du corps social », Sciences Po CERI, avril 2017.

<sup>1492</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 219 et s. et 228 et s.

<sup>1493</sup> Conclusions du Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992, Annexe 1 à la partie A, p. 7 (Bull.CE 1992/12). Ces lignes directrices ont ensuite été codifiées par le protocole n°7 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité d'Amsterdam.

<sup>1494</sup> M. KUMM, « Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union », *European Law Journal*, 2006, p. 520.

problème politique d'être élevé au niveau de l'Union, celle-ci ne devrait pas intervenir<sup>1495</sup>.

209. Appliqué au contexte de la lutte contre la radicalisation, ce critère invite à poser plusieurs constats. D'une part, la radicalisation est certes largement appréhendée comme une menace sécuritaire que peuvent rencontrer plusieurs États membres mais la question de savoir s'il existe une convergence de vues suffisante sur la manière de définir cette menace peut se poser. En fonction de l'expérience propre à chaque État, ceux-ci pourraient avoir tendance à englober sous cette notion des phénomènes différents. D'autant que la notion de radicalisation est dépourvue de définition commune à l'inverse de la notion de terrorisme, laquelle reste malgré tout source de nombreux débats. A titre d'exemple, les discussions au sein du Conseil montrent que si les États sont favorables à des travaux communs visant à prévenir et combattre l'extrémisme de droite, les différences de vues à cet égard rendent difficile l'avancement des discussions<sup>1496</sup>. Ne serait-ce qu'au niveau interne, ce phénomène est loin d'être appréhendé uniformément<sup>1497</sup>. Plusieurs acteurs policiers ont exprimé leur difficulté à identifier les signes de radicalisation tant le concept est peu opératoire<sup>1498</sup>. Ce manque de lecture commune quant à la manière dont les informations sont interprétées et évaluées représente un obstacle important au travail des services de police nationaux, et semble se répercuter dans le cadre de la coopération policière tel qu'attesté par l'exemple du SIS<sup>1499</sup>. Par ailleurs, les effets juridiques que chaque État entend faire produire à la notion de radicalisation dans le champ policier restent difficiles à déterminer tant le rapport au droit est flou dans la lutte contre la radicalisation. Certains États, comme la Belgique prévoient que cette notion peut être directement à l'origine d'une méthode spécifique de collecte de données<sup>1500</sup>. Cela dit, ces divergences de vue n'empêchent que le besoin de coopération est clairement posé à l'égard de préoccupations communes à plusieurs États. L'on pense notamment à la propagation d'idéologies extrémistes dans l'espace en ligne qui fait partie des problèmes ayant une résonance significative au niveau de l'Union, ou encore à la détection des risques posés par les combattants terroristes étrangers.

210. Concernant la nature transnationale du problème à résoudre, qui fait partie des critères pertinents pour justifier une action à grande échelle<sup>1501</sup>, celle-ci ne se vérifie

---

<sup>1495</sup> P. SIMON, « Chapitre 2. – L'adaptation des principes classiques de mise en œuvre » in *La compétence d'incrimination de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 349.

<sup>1496</sup> Conseil de l'Union européenne, « Extrémisme violent et terrorisme de droite », 12494/19, 30 septembre 2019.

<sup>1497</sup> RAN POL, « Législation, formation et autres options pour surmonter les obstacles au partage d'informations », 20 décembre 2019.

<sup>1498</sup> Voy. En ce sens RAN POL, « Législation, formation et autres options pour surmonter les obstacles au partage d'informations », 20 décembre 2019.

<sup>1499</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 158.

<sup>1500</sup> Voy. *Infra*, dans ce chapitre para. 218.

<sup>1501</sup> Pour une application de ce critère dans le contexte de la coopération judiciaire pénale Voy. I. WIECZOREK, « The Principle of Subsidiarity in EU Criminal Law », in A. WEYEMBERGH and C. BRIÈRE (eds.), *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Hart, 2018, p. 72 et s. Voy. également concernant le domaine de la coopération policière et la lutte contre le terrorisme J.-D. OCCHIPINTI, « Still Moving Toward a



pas toujours dans le cadre de la lutte contre la radicalisation mais elle est loin d'être absente. S'il est reconnu que les activités terroristes impliquent des déplacements transnationaux (ex. camps d'entraînement, réseaux opérant à l'international), les manifestations de la radicalisation sont parfois restreintes à une zone géographique limitée et ne dépassent pas nécessairement le territoire national, ni même l'échelon infra national. L'on songe par exemple aux lieux de culte où se propage parfois une idéologie à portée violente, de nature à justifier une mesure de police administrative de fermeture. Ces préoccupations sécuritaires sont d'ordre national et/ou local et n'ont pas d'incidences directes au-delà des frontières de l'État concerné<sup>1502</sup>. Si la menace que représente le terrorisme est largement perçue comme transnationale, la question se pose de savoir si cela implique automatiquement que la radicalisation soit également perçue ainsi. Le fait que les activités liées au terrorisme et la radicalisation soient couramment associés dans les textes européens invitent à voir les choses de cette manière. Il n'en demeure pas moins qu'à l'inverse du terrorisme, considéré comme une forme de criminalité transfrontière rendant illusoire une lutte efficace au plan national, la radicalisation n'est pas une infraction pénale et n'a pas vocation à être combattue sur des bases communes au plan pénal, du moins pas en tant que telle.

211. Il importe toutefois de ne pas occulter les manifestations transnationales attribuables à ce phénomène. La nature transnationale des préoccupations que fait surgir la radicalisation se reflète à plus d'un égard dans le discours des acteurs institutionnels. En témoignent les références au caractère « interconnecté du problème » pour justifier la pertinence du soutien que peut apporter l'Union<sup>1503</sup>. Le caractère protéiforme de la radicalisation conduit bien souvent à l'appréhender sous l'angle de menaces revêtant une dimension transfrontière. L'on pense notamment au phénomène des départs de nombreux ressortissants européens désireux de rejoindre la zone de conflit irako-syrienne, un défi rencontré par plusieurs États membres dont la France et la Belgique<sup>1504</sup> à partir des années 2013-2014. Ces événements ont joué un rôle moteur dans l'élaboration des politiques publiques nationales de lutte contre la radicalisation et l'objectif de prévenir les départs vers la Syrie fut érigé au rang des priorités de la lutte contre la radicalisation<sup>1505</sup>. Le fait que plusieurs milliers de ressortissants européens aient pu librement traverser les frontières de l'Union pour se rendre dans une zone de combat atteste de la dimension transnationale du problème<sup>1506</sup>. Accréditant l'existence d'une menace endogène à l'Union, ce phénomène a largement favorisé le passage de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation.

---

European FBI? Re-Examining the Politics of EU Police Cooperation », *Intelligence and National Security*, Vol.30, N°2-3, 2015, pp. 244-245.

<sup>1502</sup> Sauf les cas où l'idéologie en cause se propage par le biais de l'Internet où encore en cas d'expulsion de certains individus considérés comme des propagandistes de haine.

<sup>1503</sup> Voy. COM(2016) 379 final, *Op.cit.*

<sup>1504</sup> Voy. A. SCHERRER, Study of the European Parliament Research Service on "The return of foreign fighters to EU soil", Ex-post evaluation, May 2018.

<sup>1505</sup> Voy. notamment les priorités énoncées dans le premier plan d'action français de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, Compte rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014.

<sup>1506</sup> Voy. EU Counter-Terrorism Coordinator, Report on the implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy, 15799/14, 24 November 2014, pp. 6-7.

212. Le phénomène d'attraction de centaines de ressortissants européens vers la zone de conflit irako-syrienne est régulièrement associé à d'autres problèmes menaçants à l'échelle transnationale, telle que la propagande extrémiste qui « incite les combattants terroristes étrangers originaires d'Europe à se rendre à l'étranger pour s'entraîner, combattre et commettre des atrocités en zone de combat, ainsi qu'à menacer la sécurité intérieure de l'UE à leur retour »<sup>1507</sup>. A l'heure actuelle, les préoccupations sont davantage centrées sur les retours de ces individus dans leurs pays d'origine, un sujet qui continue d'agiter de nombreux débats dans plusieurs États membres de l'Union concernés par cette problématique. Sans compter la problématique sous-jacente relative à la libération imminente de plusieurs détenus condamnés pour des faits en lien avec l'extrémisme violent qui suscite de vives inquiétudes dans plusieurs États membres, notamment en France et en Belgique<sup>1508</sup>. Les individus que l'on désigne sous la catégorie de « combattants terroristes étrangers » (*foreign terrorist fighters*) sont généralement considérés en proie à un degré de radicalisation élevé en raison de leur adhésion présumée à l'idéologie terroriste. Existe alors un consensus sur le fait qu'ils représentent une menace pour la sécurité de l'Union. Soulignons toutefois que si la problématique des combattants terroristes étrangers est régulièrement associée à la radicalisation dans les textes<sup>1509</sup>, la participation présumée de ces individus à une organisation terroriste conduit bien souvent l'Union à appréhender ce problème sous l'angle du terrorisme plus que sous l'angle de la radicalisation en tant que telle. Ainsi, il est parfois difficile à distinguer la dimension transnationale de la radicalisation de celle du terrorisme.

213. Mérite encore d'être mentionné le problème de la radicalisation en ligne<sup>1510</sup> qui, comme on l'a vu précédemment, a pris de l'ampleur ces dernières années en raison du fait que l'internet représente un moyen d'expression de plus en plus important mais aussi un lieu idéal pour le recrutement terroriste. Compte tenu de la portée transnationale de l'internet et du potentiel qu'il représente pour diffuser des messages de propagande à portée violente dans de multiples langues et à l'échelle de nombreux États, l'intérêt de mener une action coordonnée au niveau de l'Union a déjà donné lieu à des réflexions en ce sens à l'initiative de plusieurs États membres<sup>1511</sup>. La fragmentation des cadres juridiques nationaux relatifs à la lutte contre les contenus terroristes en ligne et le caractère transfrontière de ce problème font partie des motifs

---

<sup>1507</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, « Le programme européen en matière de sécurité », COM(2015) 185 final, 28 avril 2015.

<sup>1508</sup> Draft Council Conclusions on preventing and combating radicalization in prisons and on dealing with terrorist and violent extremist offenders after release, 9366/19, 16 May 2019.

<sup>1509</sup> Voy entre autres Parlement européen, Rapport sur les observations et les recommandations de la commission spéciale sur le terrorisme (2018/2044(INI)), A8-0374/2018, 21 novembre 2018, considérants X et Y.

<sup>1510</sup> Si le rôle d'Internet dans le processus de radicalisation fait l'objet de débats, il est généralement admis que l'exposition à des contenus promouvant ou légitimant la violence terroriste est susceptible d'inciter au passage à l'acte violent pour certains individus.

<sup>1511</sup> Voy. notamment Council of the European Union, "Paris Declaration of 11 January 2015", 5322/15, 16 January 2015.

avancés par la Commission européenne pour justifier l'adoption d'une nouvelle réglementation européenne<sup>1512</sup>.

214. D'autres dimensions transnationales, moins consensuelles, semblent émerger des réflexions menées par la Commission temporaire spéciale sur le terrorisme (TERR) du Parlement européen. Cette commission, créée à la suite des attaques terroristes perpétrées récemment sur le sol européen pour une durée de douze mois, avait pour mandat de fournir au Parlement une vision des lacunes pratiques et juridiques dans le cadre actuel de lutte contre le terrorisme<sup>1513</sup>. Dans le cadre de son rapport final de 2018, elle s'est notamment intéressée à la prévention et à la lutte contre la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent. Outre les préoccupations relatives à la diffusion de contenus à caractère extrémiste violent qui concentre une part importante de son attention, la présence de « très nombreux cas de prédicateurs de haine radicaux » recensés dans toute l'Europe est également pointée du doigt<sup>1514</sup>. C'est notamment pour faire face à cette menace que la Commission spéciale a proposé au titre de ses recommandations l'élaboration d'une « liste de surveillance européenne afin de mieux échanger des informations sur les aumôniers extrémistes dans les limites autorisées par la loi »<sup>1515</sup>. A ce jour, une telle liste n'existe pas au niveau de l'Union. Cette proposition a suscité des réactions divisées parmi les parlementaires associés à cette Commission spéciale<sup>1516</sup>. Il n'en demeure pas moins que cette proposition est révélatrice de la dimension transnationale prise par certaines préoccupations rattachées à la lutte contre la radicalisation, ici rattachée à la question de la circulation des prêcheurs de haine.
215. L'échange d'informations - dont on a vu qu'il constitue un levier d'action privilégié au niveau de l'Union pour détecter précocement les risques de passage à l'acte terroriste - irrigue également les priorités de l'action locale contre la radicalisation. Même si les bouleversements qui en découlent ne se manifestent pas de la même manière à ces deux niveaux d'action, il n'en demeure pas moins intéressant de constater le brouillage des catégories juridiques qui s'opère sous l'effet du passage de la lutte contre le terrorisme à la détection de la radicalisation.

---

<sup>1512</sup> Commission européenne, « Proposition de règlement relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne », 12 septembre 2018, *Op.cit.*, exposé des motifs pp. 5-6.

<sup>1513</sup> Décision du Parlement européen du 6 juillet 2017 sur la constitution, les attributions, la composition numérique et la durée du mandat de la commission spéciale sur le terrorisme, P8\_TA(2017)0307.

<sup>1514</sup> Voy entre autres Parlement européen, Rapport sur les observations et les recommandations de la commission spéciale sur le terrorisme (2018/2044(INI)), A8-0374/2018, 21 novembre 2018, considérant AW.

<sup>1515</sup> *Ibid.*, para. 35.

<sup>1516</sup> Voy. Débats relatifs aux constatations et recommandations de la commission spéciale sur le terrorisme, Séance plénière du 11 décembre 2018, Strasbourg, <https://www.europarl.europa.eu/plenary/fr/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=FR&playerStartTime=20181211-15:06:19&playerEndTime=20181211-16:34:32#>.

## 2. La détection précoce de la radicalisation sous-tendue par un décloisonnement de l'échange d'informations : illustration à travers les cas belge et français

216. Tel que vu dans le chapitre II de la thèse<sup>1517</sup>, la détection de la radicalisation est devenue un point crucial d'attention des politiques publiques préventives en Belgique comme en France. Le rôle central confié aux services de police et de renseignement dans la mise en œuvre de la lutte contre la radicalisation n'est pas propre à ces deux États. Au Danemark - pays régulièrement érigé en exemple pour son modèle de prise en charge de la radicalisation - l'élaboration des plans danois de contre-radicalisation fut confiée pour l'essentiel au PET (services de renseignement intérieur)<sup>1518</sup>. Cela n'empêche pas qu'en fonction des approches nationales, les services de renseignement peuvent être investis d'un rôle plus ou moins étendu. Certains États comme l'Allemagne ont par exemple préféré confier cette mission à l'Office fédéral pour les migrants et les réfugiés<sup>1519</sup>. Aussi, si les professionnels de la sécurité sont placés en première ligne des activités de détection de la radicalisation, cet impératif sécuritaire implique des acteurs au-delà du cercle de la police et du renseignement. Dans plusieurs États membres, dont font partie la France et la Belgique, des structures de coopération « multi-agence/multi-partenaire » (« *multi-agency approach* ») ont vu le jour au niveau local pour favoriser une évaluation plus fine des cas de radicalisation par un échange d'information accru entre différents services susceptibles de détenir des informations pertinentes quoi que partageant des cultures professionnelles différentes. Francesco Ragazzi parle ainsi de « multiculturalisme policier »<sup>1520</sup> pour désigner un modèle de gestion des communautés justifié au nom de l'impératif de détection de la radicalisation. Le passage de la lutte contre le terrorisme à la détection de la radicalisation a en ce sens contribué à bouleverser les pratiques de la lutte contre le terrorisme en commandant une approche préventive plus intégrée<sup>1521</sup>. Nous verrons à travers les cas belge et français que les acteurs sécuritaires sont amenés à poursuivre leurs efforts de lutte contre la radicalisation dans le cadre de réseaux plus larges associant étroitement les autorités administratives et judiciaires mais aussi d'autres services publics dont les missions ne relèvent pas du domaine de la sécurité (aide sociale, services éducatifs, professionnels de la jeunesse, etc.).

217. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous donnerons un aperçu des principaux dispositifs de détection mis en place au sein des États belge et français tout en

---

<sup>1517</sup> Voy. *Supra* développements relatifs au Chapitre II.

<sup>1518</sup> L.-E. ANDERSEN, « Terrorisme et contre-radicalisation : le modèle danois », *Institut français des relations internationales*, n°2, 2015, pp. 173-183.

<sup>1519</sup> Voy. A. EL DIFRAOUI et M. UHLMANN, « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois », *Institut français des relations internationales*, n°4, 2015, p. 173.

<sup>1520</sup> F. RAGAZZI, « Vers un 'multiculturalisme policier' ? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni », Les études du CERI, n°206, 2014, accessible depuis le lien suivant (consulté le 6 juin 2020) : [https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude\\_206.pdf](https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_206.pdf)

<sup>1521</sup> Voy. en ce sens K. VERFAILLIE, S. DE KIMPE and M. COOLS, « Counterterrorism policing and the prevention paradox », in *Radicalisation. A marginal Phenomenon or a Mirror to Society ?*, N. CLYQC and al. (eds.), CeMIS Migration and Intercultural Studies, 2019, pp. 204-205.

soulignant les préoccupations que suscite cette approche multi partenariale à l'aide d'exemples marquants.

#### a. Le cas belge

218. En Belgique, les premiers dispositifs de lutte contre la radicalisation ont vu le jour au début des années 2000 en réaction aux attentats du 11 septembre 2001. C'est ainsi qu'a été adopté en 2005 le Plan Mosquées (« Plan M »), tenu secret, auquel a succédé le plan d'Action Radicalisme (« Plan R »)<sup>1522</sup> révisé en 2015 après l'attentat déjoué de Verviers. Rappelons que ce plan d'Action applicable au niveau fédéral est complété par des plans d'action communautaires et régionaux en raison de la structure fédérale propre à l'État belge<sup>1523</sup>. La Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande et la Communauté française ont élaboré leurs propres plans d'action, qui sont mis en œuvre en coordination avec le Plan R.

219. La mise en œuvre et la coordination du Plan R sont confiées à une Task force nationale (TFN) qui se réunit tous les mois sous la présidence de l'organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM). A cette réunion participent : la Sûreté de l'État (VSSE), le Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), des représentants des polices fédérale et locale, le Service Public Fédéral (SPF) Affaires étrangères, le SPF Justice – DG EPI, la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), le SPF Intérieur, l'Office des Étrangers et la Direction générale centre de crise (DGCC). Le Ministère Public et les représentants des communautés et des régions ainsi qu'un représentant de la Direction générale de Sécurité et de Prévention du SPF intérieur font également partie de la Task force nationale depuis octobre 2015. Les services de police et de renseignement occupent ainsi une place non négligeable dans la mise en œuvre du Plan R même si d'autres services, au-delà du secteur sécuritaire, y contribuent également.

220. Le Plan R a pour objectif général de « dresser la carte des individus et groupements ayant un effet radicalisant sur leur entourage et de réduire les vecteurs de radicalisation »<sup>1524</sup>, notamment grâce à l'amélioration du flux d'informations entre les différents niveaux de pouvoir et services concernés aux niveaux national et local. Cet objectif a engendré la modification de législations ayant trait, d'une part, à la collecte d'informations, tant par les services de renseignement que par les services de police et, d'autre part, à l'échange d'informations entre les différents services<sup>1525</sup>. Concernant les services de renseignement, un rôle important est dévolu à la Sûreté de l'État, service civil de renseignement et de sécurité. Celle-ci a pour mission principale « de rechercher,

---

<sup>1522</sup> Le Plan d'Action Radicalisme (Le « Plan R »), 2015.

<sup>1523</sup> Voy. *Supra* Chapitre II.

<sup>1524</sup> Le Plan d'Action Radicalisme (Le « Plan R »), 2015, *Op.cit.*, p. 5.

<sup>1525</sup> Pour une analyse approfondie de ces mesures voy. F. XAVIER, « Le développement d'une politique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation » in *L'effet radicalisation et le terrorisme*, Politeia, Bruxelles, 2019, p. 174.

d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'État et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique défini par le Conseil national de sécurité, ou tout autre intérêt fondamental du pays défini par le Roi sur proposition du Conseil national de sécurité »<sup>1526</sup>. Le sens large que le législateur entend donner à certaines formules, notamment celle d' « activité qui menace ou pourrait menacer »<sup>1527</sup>, permet à la Sûreté de l'État de suivre l'activité de groupes extrémistes. Il ressort de plusieurs rapports du Comité R<sup>1528</sup> qu'en 2001, la Sûreté de l'État s'intéressait de près à des mouvements d'extrême gauche turcs (le DHKP-C), à l'ETA et surtout aux « activités islamiques extrémistes »<sup>1529</sup>. Ce n'est toutefois qu'en 2010 que la loi relative aux méthodes de recueil de données inclut expressément le concept « processus de radicalisation »<sup>1530</sup> au sein de la loi organique des services de renseignement et de sécurité<sup>1531</sup> de sorte que ce concept fonde désormais l'usage de méthode exceptionnelle de recueil de données.

221. Plusieurs banques de données communes facilitent l'échange d'informations entre les services de renseignements et les services de police, tant judiciaires qu'administratifs, conformément à la Loi sur la fonction de police modifiée en 2016<sup>1532</sup>. Ces banques de données communes permettent ainsi à différents services ayant des compétences différentes de partager leurs données et informations « afin d'être plus efficaces dans le cadre de la lutte et le suivi du terrorisme et de l'extrémisme pouvant mener au terrorisme »<sup>1533</sup>. Les autorités concernées ont accès aux informations qui y sont contenues sur la base de leur « besoin d'en connaître »<sup>1534</sup>, en dehors de toute enquête ou procédure judiciaire. L'une de ces banques de données communes est relative aux « *Terrorist Fighters* »<sup>1535</sup>. Créée en 2018, elle concernait jusqu'à il y a peu,

---

<sup>1526</sup> Voy. Art. 7,1° de la Loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998, *M.B.*, 18 décembre 1998.

<sup>1527</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>1528</sup> Comité chargé du contrôle des services de renseignements et de sécurité.

<sup>1529</sup> Comité permanent de contrôle des services de renseignements, Rapport d'activités 2001.

<sup>1530</sup> Voy. Art. 3,15° de la Loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998, *M.B.*, 18 décembre 1998. Le processus de radicalisation y est défini 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 ».

<sup>1531</sup> Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 10 mars 2010, art. 3.

<sup>1532</sup> Loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 9 mai 2016.

<sup>1533</sup> Voy. Arrêté royal modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Terrorist Fighters* portant exécution de certaines dispositions de la section 1<sup>er</sup> *bis* « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* vers la banque de données commune *Terrorist Fighters*, *M.B.*, 30 mai 2018.

<sup>1534</sup> Voy. art. 44/11/3ter, paragraphe 1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

<sup>1535</sup> Arrêté royal modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Terrorist Fighters* portant exécution de certaines dispositions de la section 1<sup>er</sup> *bis* « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* vers la banque de données commune *Terrorist Fighters*, *Op.cit.* Dans cette banque de données sont reprises des fiches de renseignements sur les combattants qui se rendent dans des zones de conflit djihadistes

deux catégories de personnes, à savoir les « *Foreign terrorist fighters* » (F.T.F.), c'est-à-dire des personnes qui, dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif, ont pour objectif, que celui-ci se soit réalisé ou non, de se rendre « dans une zone de conflit djihadiste »<sup>1536</sup>, ainsi que les *Homegrown Terrorist Fighters* (H.T.F.). Cette dernière catégorie comprend les personnes présentant un lien avec la Belgique et pour lesquelles il existe des indications sérieuses qu'elles ont « l'intention de recourir à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre leurs objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces » ou qu'elles fournissent « intentionnellement un soutien, notamment logistique, financier, ou aux fins de formation ou recrutement » aux *Foreign terrorist Fighters* ou aux *Homegrown Terrorist Fighters*<sup>1537</sup>. L'élargissement de la base de données précitée à cette dernière catégorie d'individus avait fait l'objet de critiques de la part de la Commission de la protection de la vie privée au regard du manque d'évaluation des conséquences de cet élargissement sur la vie privée et la protection des données<sup>1538</sup>. Ladite Commission avait également souligné le manque de motivation convaincante pour justifier que les données enregistrées ne visent plus seulement les personnes qui se sont rendues dans une zone de conflit djihadiste ou qui ont tenté de s'y rendre mais soient élargies à « toutes les formes de terrorisme et d'extrémisme pouvant mener au terrorisme »<sup>1539</sup>. Malgré ces mises en garde, il est à noter que le champ d'application de cette banque de données communes a récemment été élargie en 2020 pour inclure une nouvelle catégorie : celles des « Extrémistes Potentiellement Violents »<sup>1540</sup>. Ainsi que le souligne le rapport de 2021 du « Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme » (Comité T), l'inclusion de cette nouvelle catégorie s'inscrit dans une logique d'anticipation accrue en visant « des personnes qui présentent un 'risque accru de violence', même si elles ne sont jamais passées à l'acte »<sup>1541</sup>. Cette nouvelle catégorie est définie comme :

*« toute personne physique ayant un lien avec la Belgique et qui répond aux critères cumulatifs suivants :*

---

(F.T.F.) mais également portant sur des *Homegrown Terrorist Fighters* (H.T.F.) qui sont susceptibles de commettre des actes terroristes.

<sup>1536</sup> *Ibid.* art. 1<sup>er</sup> et 13. Cette notion est définie comme « le territoire en proie à une lutte livrée afin de propager, d'imposer ou de protéger de manière violente une vision de la religion islamique et qui est définie par le Conseil national de sécurité sur proposition du responsable du traitement des données de la banque de données *Terrorist Fighters* sur base de l'analyse stratégique effectuée par l'Organe pour la coordination de l'analyse de la menace ».

<sup>1537</sup> *Ibid.*

<sup>1538</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°04/2018 du 17 janvier 2018.

<sup>1539</sup> *Ibid.*

<sup>1540</sup> Arrêté royal du 20 décembre 2019 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<sup>er</sup> bis « De la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M.B.*, 27 janvier 2020.

<sup>1541</sup> Voy. Rapport 2021 du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains, accessible à partir du lien suivant (consulté le 11 mai 2021) : <https://comitet.be/rapport-2021/>

- a) elle a des conceptions extrémistes qui justifient l'usage de la violence ou de la contrainte comme méthode d'action en Belgique ;
- b) il existe des indications fiables qu'elle a l'intention de recourir à la violence, et ce en relation avec les conceptions extrémistes mentionnées en a). »<sup>1542</sup>.

222. L'une des conditions suivantes est en outre exigée pour attester du risque violent : l'entretien systématique de contacts sociaux au sein de milieux extrémistes ; l'existence de problèmes psychiques constatés par un professionnel compétent ; la commission d'actes ou la présence d'antécédents qui peuvent être considérés comme des infractions portant atteinte à l'intégrité physique ou psychique de tiers, ou comme des instructions ou formations relatives à l'utilisation et à la fabrication d'armes, comme des agissements de soutien d'une organisation terroriste ou extrémiste ou enfin comme des « agissements dont la nature indique un niveau de vigilance préoccupant de l'individu à l'égard de la sécurité »<sup>1543</sup>.

223. Cette nouvelle catégorie vise ainsi des personnes présentant un risque de passage à l'acte violent en raison des conceptions extrémistes auxquelles elles adhèrent. Le sens de la notion de « conceptions extrémistes » étant ici compris comme le fait d'adhérer à une idéologie justifiant l'usage de la violence. Pour relever de cette catégorie, il suffit que la personne ait l'intention de recourir à la violence en conformité avec ses conceptions extrémistes sur la base d'indications préliminaires et sans que soit exigée l'existence d'indications sérieuses relatives à des actes préparatoires. Pour reprendre l'un des exemples donnés par l'Arrêté royal du 20 décembre 2019, « Une personne qui s'exprime sur les réseaux sociaux comme un fervent partisan de l'Etat Islamique, ne jure que par ce groupement et applaudit aux attentats perpétrés par les partisans de ce groupement en Europe peut être considérée comme ayant des conceptions qui justifient l'usage de la violence dans notre pays pour des raisons idéologiques/religieuses »<sup>1544</sup>. Sans surprise, l'élargissement de la base de données communes « *Terrorist Fighters* » à cette nouvelle catégorie n'a pas manqué de susciter des préoccupations de la part des organisations de protection des droits humains au regard de son élasticité ouvrant la voie à de nombreuses interprétations possibles<sup>1545</sup>. Sans compter que la multiplication de ces bases de données communes affaiblit corrélativement la pertinence de leur distinction ainsi que l'avait relevé le Conseil d'Etat dans son avis<sup>1546</sup>.

224. La fluidification de l'échange d'informations, qui fait partie des lignes forces du plan R, comme en témoignent les objectifs tournés vers la recherche d'un traitement des informations de manière concertée, a par ailleurs généré un certain nombre de

---

<sup>1542</sup> *Ibid.*

<sup>1543</sup> *Ibid.*

<sup>1544</sup> *Ibid.*

<sup>1545</sup> Voy. Rapport 2021 du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains, *Op.cit.*

<sup>1546</sup> Conseil d'Etat, Section de législation, Avis 99.662/2 du 25 novembre 2019.



structures. Certaines d'entre elles associent étroitement acteurs sociaux et sécuritaires dans un souci de favoriser un partage d'information le plus optimal possible, ce qui ne manque pas de créer des tensions entre acteurs aux missions et cultures professionnelles divergentes.

225. La nécessité d'articuler approche sécuritaire et socio-préventive dans la détection de la radicalisation a d'abord conduit à la création de « Cellules de sécurité intégrées locales » (CSIL) au niveau communal. La CSIL est une plateforme de concertation locale dont la mise en œuvre dans chaque commune a été encouragée par la circulaire confidentielle du 21 août 2015 concernant les *Foreign Terrorist Fighters* (FTF)<sup>1547</sup>. Celle-ci est composée du bourgmestre, du chef de corps de la zone de police locale, des services sociaux préventifs de la commune et d'autres acteurs qui peuvent être associés, par exemple le fonctionnaire chargé de la déradicalisation dans la commune, s'il existe<sup>1548</sup>. C'est au niveau de cette plateforme de concertation que l'échange d'informations entre les services sociaux et de prévention, les TFL et les autorités administratives doit avoir lieu. La mission de cette cellule consiste à faciliter les échanges d'informations et intensifier la collaboration entre les pouvoirs locaux, les services sociaux et de prévention au sujet des *Foreign Terrorist Fighters*.

226. Par la suite, la loi du 30 juillet 2018<sup>1549</sup> a par ailleurs imposé aux bourgmestres la création de « Cellules de sécurité intégrale locales en matière de prévention du radicalisme, de l'extrémisme et du terrorisme (« CSIL R ») dont la logique à la fois sociale et sécuritaire n'a pas manqué de soulever des préoccupations<sup>1550</sup>. Sans compter les inquiétudes tenant au flou du concept de radicalisation sur lequel repose leur travail<sup>1551</sup>. Cette plate-forme locale de concertation a pour objectif de faciliter les échanges d'informations entre les services socio-préventifs et les services de sécurité dans une logique de complémentarité avec les « Task forces locales ». Selon le Rapport de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des représentants, « [la] CSIL est la plateforme où les professionnels des services de prévention sociale, l'administration et les acteurs sociaux organisent, au niveau local, des concertations de cas sur la radicalisation »<sup>1552</sup>. Cette structure est conçue comme un moyen de détecter de manière précoce les cas de radicalisation et vise plus généralement à prévenir les infractions terroristes visées au Titre *Iter* du Livre II du Code pénal<sup>1553</sup>. Placée sous la direction du bourgmestre, elle est composée des

---

<sup>1547</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice du 21 août 2015 relative à l'échange d'informations et au suivi des *Foreign Terrorist Fighters* en provenance de Belgique.

<sup>1548</sup> F. XAVIER, *Op.cit.*, p. 181.

<sup>1549</sup> Loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, *M.B.*, 14 septembre 2018.

<sup>1550</sup> Voy. Rapport du Comité T, Le respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : un chantier en cours, 2019, pp. 24-25.

<sup>1551</sup> *Ibid.*

<sup>1552</sup> *Doc.*, Ch., 2017-2018, n°3209/1, p. 4. Voy. exposé introductif, p. 3.

<sup>1553</sup> Voy. article 2 de la loi du 30 juillet 2018.

services de police locale, auxquels peuvent s'ajouter sur invitation du bourgmestre les acteurs communaux et sociaux actifs sur le territoire de la ville ou de la commune<sup>1554</sup>.

227. Il ressort d'une étude menée sur le terrain par plusieurs universitaires belges<sup>1555</sup> que beaucoup d'intervenants sociaux s'inquiètent de devoir partager des informations avec les acteurs sécuritaires dans le cadre de ce type de structure. L'imbrication de l'approche préventive et policière au niveau local est perçue comme porteuse du risque « d'élargir l'angle sécuritaire dans les domaines de l'Aide à la jeunesse ou de l'aide sociale »<sup>1556</sup> de nature à « rendre suspects des groupes vulnérables ciblés par les travailleurs sociaux »<sup>1557</sup>. Cette inquiétude s'est amplifiée sous l'effet d'une modification introduite dans le Code pénal belge visant à aménager les contraintes posées par le secret professionnel. Les CSIL-R sont considérées comme des structures de concertation au sens de l'article 458*ter* du nouveau Code pénal<sup>1558</sup>, en vertu duquel « *il n'y a pas d'infraction lorsqu'une personne qui, par état ou par profession est dépositaire de secret, 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* ». Autrement dit, les acteurs amenés à participer à cette structure, et dont les missions imposent qu'ils soient tenus au secret professionnel, n'encourront aucune poursuite pénale pour les secrets partagés dans le cadre de la CSIL-R. Cet aménagement légal n'a pas éteint la crainte de certains praticiens de voir leur relation de confiance mise à mal par le fait de mener une collaboration ouverte avec la police, au contraire<sup>1559</sup>. Sans compter que d'autres questions émergent de la mise en place de ce type d'espace de concertation, comme celle de l'étendue des informations à partager<sup>1560</sup>. Des tensions similaires se reflètent à l'égard d'autres acteurs investis d'une mission de prise en charge de la radicalisation, mettant ainsi à jour les difficultés que pose la collaboration entre entités investies de missions divergentes. C'est ce que révèlent les rapports entre le « Centre d'Aide et de Prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes et Radicalismes Violents » (CAPREV) et l'administration générale des maisons de justice, qui, bien qu'étant structurellement rattachés à la même administration ne partagent pas la même culture de travail<sup>1561</sup>. Le partage d'information et de secret professionnel qui fait partie de la culture de travail des maisons de justice, n'est pas une pratique que partage le CAPREV dont la mission d'accompagnement préventif repose sur la confidentialité<sup>1562</sup>.

---

<sup>1554</sup> Voy. article 3 de la loi du 30 juillet 2018.

<sup>1555</sup> S. JAMIMÉ et N. FADIL, « Entre prévention et sécurité. Les politiques de lutte contre la radicalisation en Belgique », 2019, accessible à partir du lien suivant (consulté le 26 janvier 2021) : <file:///Users/burchettjulia/Downloads/rapport-FR-web.pdf>

<sup>1556</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>1557</sup> *Ibid.*

<sup>1558</sup> Voy. article 5 de la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, *M.B.*, 14 septembre 2018.

<sup>1559</sup> S. JAMIMÉ et N. FADIL, *Op.cit.*, p. 58.

<sup>1560</sup> *Ibid.*, pp. 58-59.

<sup>1561</sup> Voy. Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (« Comité T »), « Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains », 2020, pp. 40-41.

<sup>1562</sup> *Ibid.*

228. Si ces quelques exemples témoignent des bouleversements qu’induit l’impératif de détection de la radicalisation dans la pratique des acteurs, l’étude du cas français est révélatrice de tensions similaires laissant entrevoir un brouillage des frontières entre secteurs.

## **b. Le cas français**

229. En France, les premiers dispositifs de lutte contre la radicalisation ont été mis en place en 2014<sup>1563</sup> dans un contexte marqué par un nombre sans précédent de départs de jeunes ressortissants français vers les territoires contrôlés par l’organisation dite « État islamique ». C’est en 2014 qu’est élaboré un « Plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes »<sup>1564</sup> auquel ont collaboré différentes directions du ministère de l’intérieur. L’activité policière et de renseignement y occupent une place importante comme en témoignent les objectifs axés sur le signalement et la détection des individus radicalisés mais aussi, et corrélativement, le rôle confié aux services de police et de renseignement dans le déploiement de l’action contre la radicalisation sur le territoire national et local. Marquant une certaine continuité, l’impératif de détection précoce et de surveillance compte également parmi les priorités du second plan d’Action contre la radicalisation et le terrorisme adopté en 2016<sup>1565</sup> et figure en bonne place du dernier plan de prévention national « Prévenir pour protéger » adopté en février 2018<sup>1566</sup>. Ces objectifs ont vocation à être sous-tendus par des échanges d’informations physiques mais aussi technologiques.

230. L’un des premiers dispositifs créés suite à la vague de départ de jeunes ressortissants français vers la zone de conflit irako-syrienne est le Centre national d’assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR). Ce dispositif est administré par l’Unité de coordination de la lutte contre le terrorisme (UCLAT), une entité composée de services de police et de gendarmerie ainsi que de représentants de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) spécialisés dans la lutte antiterroriste. La mise en place de cette plateforme de signalement s’est accompagnée d’un numéro vert national permettant à tout professionnel ou particulier craignant qu’une personne de sa connaissance soit radicalisée d’en faire état. Sur la base des informations transmises, les services de police compétents procèdent à une première évaluation du signalement. Soit la situation décrite ne semble pas relever de la radicalisation, soit il existe un risque de radicalisation avéré nécessitant une prise en charge locale. Dans ce dernier cas, le CNAPR transmet les éléments portés à sa

---

<sup>1563</sup> Bien qu’elles ne soient pas officiellement labellisées comme relevant des dispositifs de la lutte contre la radicalisation, notons que des cellules/pôles de lutte contre l’Islam radical existent sur le territoire français depuis 2008. Néanmoins, c’est en 2014 que la lutte contre la radicalisation est officialisée en France.

<sup>1564</sup> Le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, Compte rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014.

<sup>1565</sup> Plan d’Action contre la radicalisation et le terrorisme, dossier de presse, 9 mai 2016.

<sup>1566</sup> Plan national de prévention de la radicalisation « Prévenir Pour Protéger », dossier de presse, 23 février 2018.

connaissance au département de résidence de la personne concernée pour que celle-ci puisse faire l'objet d'un suivi adapté, par exemple un accompagnement psycho-socio-éducatif ou un suivi par les services de renseignement. Les États major de sécurité<sup>1567</sup> mis en place dans tous les départements sont quant à eux chargés d'affiner l'évaluation de l'éventuelle dangerosité des situations communiquées par le CNAPR. L'impératif de détection est ainsi sous-tendu par la mise en place d'un réseau d'échange d'informations entre les échelons national et local.

231. Depuis 2015, ces signalements sont recensés dans une base de données dédiée, le Fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) créé par un décret du 5 mars 2015. Ce fichier a pour principal objectif de faciliter les échanges de données entre services de renseignement ainsi que le suivi des personnes signalées pour radicalisation. Le contenu du décret et les modifications intervenues ultérieurement n'ont pas été rendus public dans la mesure où ils concernent la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique. Il ressort de certaines enquêtes parlementaires qu'un cumul d'indicateurs est généralement susceptible de fonder une inscription dans ce fichier, parmi lesquels : « vellétés ou départ effectif vers un théâtre (de guerre), apologie et adhésion à des discours et théories subversives et violentes, ritualisation extrême, soudaine et militante, stratégies de dissimulation et de prosélytisme, comportement de ruptures sociales et familiales ... »<sup>1568</sup>. Au-delà de la création de ce nouveau fichier, la fluidification de l'échange d'informations entre les services concernés est un point de débat récurrent et des réformes ont été engagées conformément à une volonté de décloisonner les services et de systématiser les échanges d'informations entre eux<sup>1569</sup>. Une amélioration de l'échange d'informations entre les services de police et de renseignement au niveau interne<sup>1570</sup>, de même qu'une utilisation plus optimale des fichiers européens (en particulier PNR, SIS)<sup>1571</sup> à des fins de renforcement des contrôles aux frontières, sont constamment mises en avant dans les travaux parlementaires portant sur la menace djihadiste.

232. Une part importante de la coopération opérationnelle entre tous les services de l'État en matière de prévention de la radicalisation se joue au niveau départemental sous la direction du préfet, autorité de police administrative compétente à l'échelle du département. C'est ainsi que plusieurs structures partenariales de concertation réunissant différents acteurs, non exclusivement issus du milieu sécuritaire, ont vu le

---

<sup>1567</sup> Services de sécurité et institutionnels travaillant sous l'autorité des préfets

<sup>1568</sup> G. FENECH, S. PIETRASANTA, Rapport n° 3922 fait au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2016, p. 181.

<sup>1569</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>1570</sup> E. CIOTTI, P. MENUCCI, Rapport n°2828 fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2015, p. 77. L'interconnexion des fichiers nationaux a pu également être évoquée comme moyen d'optimiser les recherches au sein des bases de données nationales.

<sup>1571</sup> Voy. N. GOULET, A. REICHARDT, J.-P. SUEUR, Rapport n° 388 fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, Enregistré à la Présidence du Sénat le 1<sup>er</sup> avril 2015, p. 195 et s.

jour à l'échelon départemental. Il est en effet largement admis que la prise en charge de la radicalisation nécessite une collaboration poussée entre de nombreux services publics appartenant à des domaines très variés et allant bien au-delà des seules instances sécuritaires ou judiciaires<sup>1572</sup>.

233. Parmi les structures créées à cet effet mérite d'être mentionné le Groupe d'évaluation départemental (GED) présidé par le préfet et composé des services de renseignement (échelon local de la DGSI et SDRT, échelon départemental du SCRT), de la gendarmerie et de la police nationale. Ce groupe se réunit chaque semaine pour faire le point sur tous les signalements pour radicalisation potentielle qui sont remontés vers les services de l'État (localement ou via la plateforme du CNAPR)<sup>1573</sup> dans le cadre de la procédure de levée de doute. Il a pour mission de veiller au suivi effectif des personnes signalées. Le préfet anime également une cellule de suivi, à laquelle participent les acteurs judiciaires (le magistrat référent terrorisme, l'assistant spécialisé radicalisation), les différents services publics concernés (éducation, services sociaux, associations de protection de l'enfance, etc.), les forces de sécurité et les services du département concerné. Les informations échangées dans le cadre de cette cellule ont pour but d'apprécier les situations individuelles de radicalisation en concertation. D'autres structures contribuent également à la détection des signaux faibles en coopération avec les services de renseignement. L'on mentionnera les cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CEPRAF) qui réunissent plusieurs services de l'Etat (éducation nationale, protection judiciaire de la jeunesse, pôle emploi, agences régionales de santé, etc.), des collectivités territoriales (services sociaux, aide sociale à l'enfance) afin de partager des informations concernant les cas préoccupants signalés par chaque service. Depuis 2019, les préfets ont par ailleurs été appelés à créer des cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR) qui réunit régulièrement une grande diversité d'acteurs locaux investis d'une mission sociale et sécuritaire (gendarmerie nationale, police, services de renseignements) pour évaluer la situation et échanger des informations sur les phénomènes d'islamisme et de repli communautaire<sup>1574</sup>. Cette initiative procède de la volonté du gouvernement français de combattre l'islamisme et le repli communautaire comme nouvel axe complémentaire de l'action de lutte contre la radicalisation<sup>1575</sup>.

234. Outre les structures de concertation favorisant les échanges d'informations de nature humaine, c'est aussi par le biais d'aménagements technologiques que de

---

<sup>1572</sup> Voy. B. WARUSFEL, « Justice et renseignement dans la lutte contre la radicalisation violente », *Actualité juridique pénale*, Dalloz, 2018, pp. 119-122.

<sup>1573</sup> *Ibid.*

<sup>1574</sup> Voy. Site internet du Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, « Islamisme et séparatisme » (consulté le 9 janvier 2021) : <https://www.cipdr.gouv.fr/islamisme-et-separatisme/>

<sup>1575</sup> Voy. Ministre de la justice, Circulaire relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme, 10 janvier 2020. Dans ce dernier cas, il s'agit moins d'appréhender le risque de passage à l'acte terroriste que de lutter contre des phénomènes susceptibles de porter atteinte aux principes républicains.

nouvelles interactions s'opèrent entre les secteurs. Le décret du Sénat français du 6 mai 2019<sup>1576</sup> visant à permettre une interconnexion entre le fichier HOPSYWEB relatif au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement et le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) a suscité plusieurs craintes au regard notamment de l'atteinte au secret médical qui est susceptible d'en découler. Pour bien cerner les enjeux, quelques explications méritent d'être consacrées à ce décret dont la légalité a été attaquée par plusieurs associations de droits humains et représentants du secteur médical<sup>1577</sup>. Celui-ci vise plus précisément à mettre partiellement en relation les traitements relatifs aux deux fichiers précités pour la finalité de « prévenir le passage à l'acte terroriste des personnes radicalisées qui présentent des troubles psychiatriques ». Concrètement, ce croisement de données permettra d'informer le représentant de l'État compétent à l'échelle du département d'une correspondance entre les données comparées<sup>1578</sup>. Ainsi, le préfet ou les agents placés sous son autorité pourront savoir qu'une personne inscrite au FSPRT est par ailleurs admise en soins psychiatriques dans un établissement de son département. Les associations requérantes faisaient valoir que le décret litigieux portait illégalement atteinte aux droits de la personne concernée au titre de plusieurs moyens rejetés un à un par la section contentieuse du Conseil d'État. Celle-ci est parvenue à la conclusion que les requérants n'étaient pas fondés à demander l'annulation du décret litigieux au terme d'un raisonnement critiqué par une partie de la doctrine, notamment pour avoir considéré que le traitement de données litigieux ne relevait pas du champ d'application du droit de l'Union et donc de sa protection<sup>1579</sup>. Si ce litige soulève des enjeux juridiques importants au regard du droit à la protection des données dont a été saisie la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)<sup>1580</sup>, il met à jour combien il est devenu crucial de recouper les informations provenant de différents secteurs pour mieux prévenir la menace terroriste, quitte à brouiller les finalités de traitement de données liées au secteur médical et celles relatives à la sécurité. Et ce, malgré l'absence de lien scientifiquement établi entre troubles psychiatriques et radicalisation, ce qui n'a pas manqué de retenir l'attention de certains commentateurs<sup>1581</sup>. En l'occurrence, c'est par le biais d'opérations techniques et invisibles que se produisent des interactions entre secteurs, qui bien que réalisées à des fins légitimes [pour les besoins de la prévention de la radicalisation à caractère

---

<sup>1576</sup> Décret n°2019-412 du 6 mai 2019 modifiant le décret n°2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement, *J.O.R.F.* n°0106 du 7 mai 2019.

<sup>1577</sup> C.E., 10<sup>ème</sup>-9<sup>ème</sup> chambres réunies, 27 mars 2020, n°431350. Pour des développements substantiels concernant les enjeux posés par ce décret au regard des droits et libertés fondamentaux Voy. *Infra* Chapitre IV, para. 112 et s.

<sup>1578</sup> Il est à noter que l'article 6 du nouveau projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement prévoit d'étendre la possibilité de communication des informations relatives à l'admission d'une personne en soins psychiatriques, aujourd'hui limitée au seul représentant de l'Etat dans le département du lieu d'hospitalisation, à celui qui est chargé du suivi de cette personne lorsqu'elle représente par ailleurs une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison de sa radicalisation à caractère terroriste.

<sup>1579</sup> C. CASTAING, « Soins psychiatriques sans consentement et terrorisme », *AJDA*, 2020, p. 1622.

<sup>1580</sup> Avis de la CNIL n°2018-354 du 13 décembre 2018. Voy. *Infra* Chapitre IV, para. 112 et s.

<sup>1581</sup> C. CASTAING, *Op.cit.*

terroriste], n'en suscitent pas moins des préoccupations importantes pour les personnes concernées et les professionnels associés à la prise en charge de la radicalisation.

235. Outre le secteur médical qui peut être amené à partager des informations pertinentes pour évaluer les cas de radicalisation, l'administration pénitentiaire se voit depuis quelques années investie de fonctions nouvelles comme en témoigne la montée en puissance du renseignement pénitentiaire depuis 2015. Si cette évolution se justifie au regard du fait que la prison est régulièrement identifiée comme un haut lieu de radicalisation dans le discours institutionnel<sup>1582</sup>, elle n'est pas sans conséquence sur les pratiques professionnelles des personnels du milieu pénitentiaire. Bertrand Warusfel pose la question « de la conciliation sur le terrain entre les fonctions classiques des surveillants (lesquels ont besoin de compter sur une certaine confiance auprès de la population carcérale) et les missions de renseignement »<sup>1583</sup>. Dans le même sens, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) avait exprimé plusieurs inquiétudes face aux nombreux acteurs mobilisés pour contribuer à l'impératif de détection de la radicalisation, et au risque corrélatif de fragilisation du lien de confiance inhérent à certaines professions<sup>1584</sup>.

236. Les développements qui précèdent sont représentatifs du rôle significatif que joue le secteur policier et du renseignement dans les dispositifs de prévention de la radicalisation établis à l'échelle nationale et locale, et de la part prise par l'échange d'informations au sein de ceux-ci. La fluidification de l'information y apparaît comme un enjeu central tant ce phénomène complexe nécessite une évaluation concertée associant de nombreux acteurs, bien au-delà des acteurs sécuritaires. L'approche multidisciplinaire réservée au traitement de la radicalisation, associant conjointement les services de police et de renseignement mais aussi les acteurs sociaux au niveau local, est un trait commun des dispositifs mis en place en Belgique comme en France, voire même au-delà si l'on pousse la comparaison un peu plus loin. Si la participation d'un nombre élargi d'acteurs à l'effort d'information permet une évaluation plus fine de ce phénomène qui demeure difficile à appréhender, cette approche est source d'inquiétudes pour les acteurs sociaux soucieux de voir leurs missions subverties par cet impératif sécuritaire. Une telle crainte s'est exprimée aussi bien en Belgique qu'en France<sup>1585</sup> où la porosité des frontières entre les missions préventives à caractère social et la prévention sécuritaire génère des tensions palpables. Cette porosité est notamment rendue possible par des aménagements juridiques contribuant à assombrir les finalités

---

<sup>1582</sup> Pour une réflexion sur l'émergence de la catégorie des détenus dits « radicaux » voy. C. DE GALEMBERT, « Le 'radical', une nouvelle figure de la dangerosité carcérale aux contours flous », *Critique internationale*, 206/3, pp. 53-71.

<sup>1583</sup> Voy. en ce sens B. WARUSFEL, « Justice et renseignement dans la lutte contre la radicalisation violente », *Actualité juridique pénal*, Dalloz, 2018, pp. 119-122.

<sup>1584</sup> Commission nationale consultation des droits de l'homme, Avis sur la prévention de la radicalisation, 18 mai 2017, pp. 16 - 17, accessible à partir du lien suivant (consulté le 29 janvier 2021) : [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/170518\\_avis\\_prevention\\_de\\_la\\_radicalisation\\_vdef\\_1.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/170518_avis_prevention_de_la_radicalisation_vdef_1.pdf).

<sup>1585</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 229.

propres à certains secteurs et, par voie de conséquence, à faire reculer certaines garanties applicables telles que la confidentialité.

237. Les exemples précités ne permettent pas de rendre compte exhaustivement des enjeux que soulève cette mise en réseau d'acteurs, laquelle s'étend au-delà des secteurs mentionnés et inclut notamment l'éducation<sup>1586</sup> mais aussi le secteur privé. Ils sont néanmoins représentatifs des bouleversements induits par le passage de la lutte contre le terrorisme à la détection précoce de la radicalisation et révèlent en même temps que les tâtonnements liés au traitement de ce phénomène complexe n'ont pas disparu. L'objet ici n'est pas de mettre en doute la nécessité d'impliquer une pluralité d'acteurs pour concourir efficacement aux efforts de lutte contre la radicalisation tant ce phénomène protéiforme est complexe à appréhender, ni de minimiser les difficultés à trouver un juste équilibre entre les impératifs sécuritaires et sociétaux à concilier dans le cadre de l'action menée contre la radicalisation. Les doctrines de travail des professionnels de terrain concernés se construisent par petits pas, en tirant les enseignements des expériences menées bien souvent dans un contexte d'urgence et d'adaptation rapide. Les bouleversements qui découlent de cette approche multipartenariale, notamment au plan des brouillages entre secteurs, ne sont toutefois pas à négliger au regard du risque que celle-ci contribue à instiguer un sentiment de suspicion généralisée. En érodant un peu plus la confiance du public dans les institutions, la lutte contre la radicalisation fournirait ainsi des arguments à ceux qui cherchent à diviser la société.

238. **Conclusion de la section II.** Si la détection précoce des risques de passage à l'acte terroriste imprègne les priorités de la coopération policière, les conséquences du passage de la lutte contre le terrorisme à la détection de la radicalisation demeurent incertaines dans le champ de la coopération policière. Sur ces questions, il est certain qu'un décalage significatif peut exister entre les textes applicables à certains instruments et l'application qui en est faite, de même qu'un certain décalage transparaît entre les dispositions restrictives prévues par les traités et plusieurs textes de droit dérivé dont le champ d'application semble pouvoir s'étendre au-delà. Quoi que les instruments législatifs relatifs à l'échange de données policières ne contiennent pas de référence à la radicalisation, cela n'empêche que l'information concernant la radicalisation d'un individu puisse, comme le démontre la pratique, jouer une fonction incidente dans l'échange de données policières. D'autant qu'entre les données échangées à des fins policières et de renseignement, la frontière se brouille en pratique même si la logique prévue par les traités est de considérer ces deux champs séparément – le renseignement étant explicitement exclu de la compétence de l'Union. Il ne s'agit là que d'une illustration parmi d'autres du brouillage des catégories juridiques qui

---

<sup>1586</sup> Voy. notamment F. RAGAZZI, « Élèves ou suspects ? Les enjeux des politiques de lutte contre la radicalisation dans le secteur éducatif des États membres », Rapport pour le Conseil de l'Europe, 2018, accessible à partir de ce lien (consulté le 29 janvier 2021) : <https://rm.coe.int/elevés-ou-suspects/16809024ef>



s'opère sous l'impératif visant à déceler le risque terroriste le plus précocement possible. Force est de constater que les séparations traditionnelles entre certains secteurs comme la police et le renseignement, la police administrative et la police judiciaire, et au-delà, entre les acteurs de la sécurité et acteurs sociaux et de santé, tend progressivement à s'estomper pour répondre aux mutations de la menace terroriste. Ce décloisonnement, particulièrement perceptible au niveau national, est emblématique des conséquences produites par le passage de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation.

### **CONCLUSION DU CHAPITRE III**

239. Quoique l'action contre la radicalisation demeure relativement naissante et marquée par des tâtonnements palpables, les développements précédents ont été riches d'enseignements pour montrer combien la notion de radicalisation conduit à bouleverser le cadre juridique de la lutte contre le terrorisme. Il en ressort également que, dans une certaine mesure, le flou du discours sur la radicalisation se répercute sur les moyens promus pour lutter contre ce phénomène. Ce dernier élément a incontestablement complexifié notre analyse guidée par le souci constant d'éclairer les enjeux juridiques de la lutte contre la radicalisation tout en faisant une juste interprétation de la manière dont la radicalisation est appréhendée dans chacun des instruments considérés.

240. Si les mutations juridiques reflétées dans les passages précédents ne sont pas véritablement nouvelles, l'effet amplificateur de la lutte contre la radicalisation sur celles-ci n'en demeure pas moins notable. L'étude a permis de montrer combien il est tentant de lutter contre la radicalisation par extension de certaines catégories juridiques préexistantes dans le champ de la lutte contre le terrorisme. L'élargissement progressif de la catégorie des activités liées au terrorisme pour y inclure des expressions promouvant ou légitimant la violence terroriste, et, plus récemment, pour tenter d'y inclure des comportements manifestant une simple adhésion à l'idéologie terroriste en est une illustration marquante. Quelle que soit la manière dont cette évolution s'est traduite dans les trois ordres juridiques considérés, elle est en grande partie légitimée sur la base du *continuum* établi entre adhésion à des idées violentes et matérialisation de celles-ci par des actes de violence. A cet égard, le prisme européen choisi pour étudier ces questions n'a pas uniquement permis de révéler l'influence variable exercée par le droit de l'Union sur l'orientation préventive des législations pénales belge et française. Il a aussi permis d'entrevoir que la marge de discrétion laissée aux États pour incriminer des comportements au-delà des exigences européennes, en des termes encore plus flous, est effectivement exploitée dans la pratique. Les tensions qui en découlent au plan de l'équilibre sécurité/liberté – régulièrement fragilisé par les évolutions de lutte antiterroriste – ne sont plus à démontrer. Sur ce plan, l'étude a permis de constater le manque de compétence à disposition de l'Union pour freiner la tendance

des États à exploiter certains instruments européens au-delà des exigences prévues par le droit de l'Union.

241. En réorientant les finalités de la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la radicalisation concoure également à un affaiblissement des distinctions traditionnelles entre secteurs. En témoigne la recherche de voies nouvelles visant à entraver efficacement la circulation des messages incitatifs au terrorisme dans l'espace en ligne. Ce dernier impératif est particulièrement révélateur du brouillage qui s'opère entre le secteur de la sécurité et le secteur privé au nom de l'impératif d'efficacité qui anime la prévention du terrorisme. L'effacement des séparations traditionnelles entre secteurs prend un relief important dans le cadre des activités de détection précoce. Celles-ci commandent, comme on l'a vu, un décloisonnement de l'échange d'informations de plus en plus marqué entre les acteurs du milieu sécuritaire et au-delà. Si les conséquences du glissement de mot conduisant à analyser le risque de passage à l'acte terroriste sous l'angle de la radicalisation demeurent difficiles à saisir dans le champ de la coopération policière, l'étude des cas nationaux belge et français est sur ce point éclairante. Il en ressort un brouillage manifeste entre plusieurs catégories juridiques et d'acteurs non sans conséquences sur les droits et libertés fondamentaux.

## CHAPITRE IV | Les enjeux au regard des libertés individuelles

1. Les développements qui précèdent révèlent que la lutte contre la radicalisation est un défi pour le droit. Qu'il s'agisse des moyens de contrer la diffusion d'idéologies à portée violente ou de ceux visant à prévenir le risque de basculement dans la violence, l'empiètement sur les droits et libertés individuelles n'est plus à démontrer. L'on retrouve ici le défi bien connu qui consiste à trouver un juste équilibre entre liberté et sécurité et/ou entre efficacité de la lutte et protection des droits fondamentaux. A cette difficulté, s'ajoute un flou juridique palpable de nature à complexifier le travail des acteurs. Le rapport ambigu que la radicalité entretient avec le droit, de même que la difficulté à cerner la frontière entre les comportements qui relèvent du champ des libertés et ceux qui méritent d'être appréhendés par le droit en font partie. Les lignes qui suivent s'efforceront de mettre en exergue ces enjeux à partir de deux libertés fondamentales plus particulièrement susceptibles d'entrer en conflit avec les moyens juridiques précédemment étudiés. Il s'agit de la liberté d'expression, d'une part (**Section I**) et du droit au respect de la vie privée, d'autre part (**Section II**).

### **SECTION I. La liberté d'expression**

2. Les démocraties contemporaines s'accordent à reconnaître le caractère fondamental de la liberté d'expression tout en prévoyant des limites à son exercice. Bien que très importante, cette liberté n'est donc pas illimitée. Les débats actuels sur la nécessité de réduire l'exposition aux contenus haineux et terroriste, à la promotion de doctrines dangereuses et, plus généralement, aux exhortations à la violence dans un contexte social hautement sensible illustrent toute la difficulté à trouver un juste équilibre entre la protection reconnue à cette liberté fondamentale par de nombreuses sources nationales et supranationales et d'autres intérêts qui exigent que soient définis et sanctionnés certains abus, voire, que des mesures soient prises pour en prévenir les conséquences. Rappelons que l'une des préoccupations au cœur de la lutte contre la radicalisation est d'empêcher la propagation d'idéologies qui seraient de nature à générer des attitudes violentes pouvant aller jusqu'à la commission d'un acte terroriste.
3. Les débats sur les justes limites de la liberté d'expression<sup>1587</sup> ne sont pas neufs mais ils sont ravivés par l'actualité récente. Plusieurs événements survenus en Europe ont montré que le discours peut effectivement mener à des actes de violence physique. Les discours de provocation à la violence ou à la discrimination représentent un défi pour les régimes démocratiques attachés à la liberté d'expression. Ils placent les démocraties occidentales face à l'épineux dilemme de parvenir à limiter l'expression d'opinions jugées dangereuses avant que celles-ci ne produisent des effets dommageables – soit avant que le discours ne déclenche chez leur destinataire une réaction de violence physique – sans empiéter excessivement sur la liberté individuelle de chacun de

---

<sup>1587</sup> Voy. R. ERRERA, « Sur les justes limites de la liberté d'expression », *Esprit*, n°7, 1990, pp. 82-94.

s'exprimer et de communiquer librement. Le risque est toujours qu'en prenant des mesures excessivement restrictives pour les libertés, les démocraties mettent en cause leurs propres fondements et nourrissent des sentiments allant justement à l'encontre du résultat recherché. Dans le débat public, ces défis sont régulièrement rattachés à des questions de positionnement philosophiques et juridiques : faut-il adopter la conception rawlsienne de « la tolérance à l'égard des intolérants », selon laquelle un État démocratique doit protéger les droits fondamentaux, telle la liberté d'expression même pour les citoyens qui voudraient en priver les autres ? Faut-il au contraire privilégier la formule de Saint-Just : « pas de liberté pour les ennemis de la liberté » ? La question des « frontières de la tolérance »<sup>1588</sup> est ainsi remise à l'ordre du jour par la propagation d'idéologies à portée violente. Il s'agit d'éviter à tout prix que certains individus se prévalent de la liberté d'expression à des fins violentes sans restreindre excessivement sur la liberté d'expression de chacun. Les acteurs de première ligne sont également mis au défi de veiller à ce que leur action ne contribue pas au contraire à une radicalisation des points de vue – de nature à donner des arguments à ceux cherchant à diviser la société et, *in fine*, à inciter au terrorisme.

4. Ces défis sont rendus encore plus complexes par les nouveaux modes de communication en ligne qui amplifient la viralité d'un message et impliquent de rechercher des voies nouvelles pour parvenir à une régulation efficace des contenus qui s'expriment sur la toile. Devenus en quelque temps un espace de libre expression majeur, internet et les réseaux sociaux sont aussi un lieu privilégié pour la propagation des idées haineuses et/ou à caractère violent et peuvent, de ce fait, jouer un rôle accélérateur dans le processus de radicalisation. Vera Jourová, vice-présidente de la Commission européenne chargée du respect des valeurs de l'Union européenne et de la transparence, constate une augmentation dramatique des discours de haine et des incitations à la violence commise sur internet depuis la pandémie liée au Covid-19<sup>1589</sup>. De tels phénomènes étant, selon elle, susceptibles de créer des divisions au sein de la société, générant ainsi un climat propice à la radicalisation de certains individus.
5. Si les dispositifs de contrôle et d'entrave des opinions s'exprimant en ligne constituent une part importante de la réponse apportée à ces phénomènes, ils ne peuvent être l'unique réponse. Les moyens éducatifs passant par l'inculcation des valeurs de paix et de tolérance, la sensibilisation au contre discours, l'éducation aux médias font également partie de l'arsenal de moyens promus à l'échelle européenne pour parvenir à une lutte durable contre la radicalisation<sup>1590</sup>. Henri Oberdoff<sup>1591</sup> reconnaît en ce sens

---

<sup>1588</sup> D. LACORNE, *Les frontières de la tolérance*, Paris, Gallimard, 2016.

<sup>1589</sup> V. JOUROVÁ, "EU anti-terrorism strategy : Focus on the prevention of radicalisation and fighting terrorist content online", in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, p. 915 et s.

<sup>1590</sup> Rappelons qu'à côté des moyens juridiques contraignants pour les droits et libertés, existe un éventail d'instruments pédagogiques visant à contrecarrer les discours extrémistes par des discours alternatifs où à sensibiliser le jeune public sur ces questions.

<sup>1591</sup> H. OBERDOFF, « Les limites démocratiques de la liberté d'expression. L'exemple de la radicalisation violente », *Société de Psychanalyse Freudienne*, Les lettres de la SPF, n°40, 2018, pp. 85-102.

que la réponse à apporter à des actes terroristes graves, dirigés notamment contre la liberté d'expression, ne peut être efficace que si elle se développe dans un cadre respectueux de l'État de droit, « tout en recherchant à s'inscrire dans le temps long pour éviter le renouvellement des actes de violence »<sup>1592</sup>. En effet, le droit ne peut pas tout ; il doit être accompagné de politiques publiques adaptées contribuant à empêcher que des idées radicales violentes ne s'enracinent chez les jeunes. La démarche est à la fois répressive, préventive et éducative. C'est dans cet esprit que le législateur européen rappelle que les mesures réglementaires visant à lutter contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne devraient être complétées par des stratégies nationales communicationnelles, sociales et éducatives afin de parvenir à une prévention durable de la radicalisation dans la société<sup>1593</sup>.

6. Le premier temps de cette analyse s'intéressera aux défis que posent les mesures juridiques de régulation des contenus en ligne à des fins de prévention du terrorisme **(I)**. Le règlement européen relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste<sup>1594</sup>, auquel ont été consacrés des développements approfondis dans le troisième chapitre de la thèse, servira de norme de référence pour conduire cette analyse. Le prisme européen choisi pour mener cette réflexion ne nous empêchera pas d'établir des parallèles avec certaines législations nationales poursuivant une voie similaire, telle que la législation française relative à la lutte contre les contenus haineux sur internet. Dans un second temps, il s'agira d'apporter un éclairage sous l'angle de la protection offerte par les standards européens applicables au contrôle des opinions exprimées en ligne tels qu'interprétés par les cours européennes **(II)**. Le propos ciblera en particulier la question des pratiques admises pour contrôler et prévenir les abus dans l'espace en ligne sans s'y limiter. L'on s'efforcera de rechercher des critères permettant d'identifier un seuil au-delà duquel l'expression d'opinions en lien avec le terrorisme ne peut se réclamer du bénéfice de la liberté d'expression. Cette analyse se veut avant tout prospective dans la mesure où les règles européennes applicables à la régulation des contenus à caractère terroriste en ligne ne sont pas encore formellement entrées en vigueur et que le cadre juridique en matière de responsabilité des intermédiaires de l'internet fait actuellement l'objet d'une refonte.

## **I. La liberté d'expression à l'épreuve du contrôle des opinions en ligne**

7. Bien qu'animés par des objectifs légitimes, les moyens visant à réguler efficacement la quantité de contenus exprimés en ligne pour en prévenir les abus, notamment à des fins terroristes, posent une série de défis. L'un des plus prégnants réside dans la recherche d'un juste équilibre entre la préservation de la liberté d'expression sur internet et la

---

<sup>1592</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>1593</sup> Voy. deuxième considérant du règlement relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne.

<sup>1594</sup> Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, *J.O.U.E.*, L. 172, 17 mai 2021.

censure des expressions susceptibles de conduire à la commission d'un acte terroriste (A). Sans revenir en détail sur les dispositions législatives promues par l'Union et introduites dans plusieurs États membres pour enrayer efficacement la diffusion de propos à portée violente, les développements qui suivent rappelleront les principaux enjeux qui en découlent pour la liberté individuelle de chacun de s'exprimer librement. L'on s'attachera également à apporter un éclairage sur des enjeux plus larges comme le flou des rapports entretenus entre l'extrémisme/la radicalité et la liberté d'expression, ou encore, les divergences de traditions juridiques entre États en matière de liberté d'expression- autant d'éléments qui sont susceptibles d'avoir un impact sur la mise en place d'une régulation à l'échelle européenne. Dans la mesure où l'efficacité de ces nouveaux modes de régulation dépend de l'étendue reconnue à la liberté d'expression, les divergences de traditions juridiques en la matière constituent des défis non moins importants (B).

### **A. À la recherche d'un juste équilibre entre la préservation de la liberté d'expression sur internet et la censure des expressions prônant ou incitant à la violence terroriste**

8. **Internet, espace de libre expression.** Les mesures législatives visant à prévenir les risques que certains discours diffusés en ligne n'incitent à la commission d'un acte terroriste s'entrechoquent avec la liberté d'expression qui demeure applicable dans l'espace en ligne. A l'heure où l'internet et les réseaux sociaux constituent de puissants médias de communication et de mise en relation, il n'est guère surprenant que la protection de cette liberté fondamentale vaille également pour les opinions qui s'expriment dans l'espace en ligne. La Cour de Strasbourg - acteur particulièrement influent en matière de liberté d'expression - a reconnu en ce sens que « grâce à leur accessibilité ainsi qu'à leur capacité à conserver et à diffuser de grandes quantités de données, les sites internet contribuent grandement à améliorer l'accès du public à l'actualité et, de manière générale, à faciliter la communication de l'information »<sup>1595</sup>. Dans la même veine, la juridiction européenne s'est employée à souligner qu'« Internet est aujourd'hui devenu l'un des principaux moyens d'exercice par les individus de leur droit à la liberté d'expression et d'information : on y trouve des outils essentiels de participation aux activités et débats relatifs à des questions politiques ou d'intérêt public »<sup>1596</sup>. Il s'ensuit que la protection reconnue à la liberté d'expression s'étend « non seulement au contenu de l'information, mais aussi aux moyens de transmission et de réception, dès lors que toute restriction imposée sur les moyens interfère nécessairement avec le droit de recevoir et de communiquer des informations »<sup>1597</sup>. Cette interprétation rejoint celle du Conseil constitutionnel français dans le cadre de plusieurs affaires où étaient contestées des législations pénales visant à prévenir l'exposition à des contenus

---

<sup>1595</sup> Cour EDH, 10 mars 2009, *Times Newspaper Limited (n° 1 et 2) c. Royaume-Uni*, n° 3002/03 et 13676/03, §27.

<sup>1596</sup> Cour EDH, 18 décembre 2002, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, n° 3111/10, §54.

<sup>1597</sup> Cour EDH, 19 février 2013, *Neij et Sunde Kolmisoppi c. Suède* (décision dite *The Pirate Bay*), n°40397/12, point A.

terroristes. La haute juridiction française s'est attachée à rappeler qu' « en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services »<sup>1598</sup>. Si internet est un espace de libre expression particulièrement important, il est aussi un lieu de dérives justifiant la prise de mesures appropriées pour réguler la grande quantité de contenus qui s'y expriment.

9. **Internet, espace de danger et de surveillance.** Les préoccupations relatives à la diffusion de contenus illicites, véhiculant des expressions contraires à l'ordre public ou portant atteinte aux droits d'autrui, ne sont pas nouvelles. Elles ont toutefois tendance à s'amplifier par l'usage des réseaux sociaux tels que *Facebook* et *Twitter*, identifiés à la fois comme de puissants moyens de partage d'information et de mise en relation mais aussi comme des vecteurs de messages susceptibles d'inciter au terrorisme par leur contenu haineux et/ou incitant à la violence. Depuis plusieurs années, l'exploitation des nouvelles technologies par les organisations terroristes pour y diffuser leur propagande et attirer de nouvelles recrues est une préoccupation prégnante des législateurs européens et nationaux. En témoignent les débats ayant entouré l'adoption de certaines incriminations de soutien aux activités terroristes<sup>1599</sup> mais également les réflexions actuelles sur les moyens d'accompagner la répression de ces discours par une régulation plus efficace des contenus illicites en ligne, en particulier ceux à caractère haineux et terroriste qui concentrent une attention particulière. Ces initiatives ont tendance à s'accélérer sous l'effet de l'actualité, marquée ces derniers mois par plusieurs affaires médiatiques ayant démontré qu'entre la violence verbale et la violence physique il n'y a qu'un pas. L'assassinat de l'enseignant français Samuel Paty, a montré que la viralité de certains discours diffusés en ligne et relayés sur de nombreux réseaux sociaux, est susceptible de provoquer des réactions haineuses allant jusqu'à la commission d'un acte de violence physique qualifié de terroriste. Cet événement tragique n'a pas manqué de relancer les débats sur la nécessité de prévenir efficacement les abus susceptibles d'être commis par le biais de l'internet<sup>1600</sup>.

10. Plusieurs types de mesures juridiques visant à prévenir la diffusion d'expressions incitant au terrorisme ont été analysés dans les parties précédentes de la thèse. L'on ne fera ici que les rappeler tout en soulignant les enjeux que celles-ci posent au regard de la liberté d'expression.

11. Considéré comme le moyen le plus contraignant pour les droits et libertés, le droit pénal permet de sanctionner différents types d'expressions constitutives d'une incitation au

---

<sup>1598</sup> Décision n°2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P., para. 3 ; Décision n°2020-801 DC du 18 juin 2020, Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, para. 4.

<sup>1599</sup> Voy. *Supra* Chapitre III, partie de la thèse relative à l'harmonisation des infractions liées au terrorisme.

<sup>1600</sup> Voy. notamment Déclaration commune des ministres de l'intérieur de l'UE sur les attentats terroristes perpétrés récemment en Europe, 13 janvier 2020.

terrorisme/à la haine, quel qu'en soit le support<sup>1601</sup>. Plusieurs catégories de discours définies comme étant illicites au regard des législations nationales et européennes ne sont pas compatibles avec la liberté d'expression. Il en va notamment ainsi des discours haineux ou de provocation au terrorisme qui s'analysent comme des abus de cette liberté de sorte qu'il est loisible au législateur de les réprimer, y compris lorsque les faits sont commis en ligne. Cette approche coïncide avec le principe, régulièrement mis en avant dans les textes européens, suivant lequel tout ce qui est illégal hors ligne devrait l'être en ligne<sup>1602</sup>. A cet égard, il est intéressant de constater que l'attention du législateur français se déplace sur l'incrimination de propos dangereux insusceptibles de tomber sous le coup de la catégorie des contenu haineux ou à caractère terroriste. L'article 18 du projet de la loi française relatif au respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme prévoit ainsi de sanctionner de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende la mise en danger d'autrui par la diffusion d'informations personnelles, même si cette mise en danger n'est pas suivie de faits<sup>1603</sup>.

12. La sanction pénale ne suffit pas à épuiser tous les enjeux liés à la propagation de contenus dangereux. Elle a vocation à être complétée par des moyens de régulation administratifs et judiciaires permettant d'enjoindre aux intermédiaires internet (ex. hébergeurs) le blocage ou la suppression d'un contenu préalablement identifié comme étant illicite. Ces dispositifs d'entrave disponibles dans la plupart des législations des États membres<sup>1604</sup> et autorisés par le droit de l'Union visent alors à compléter la sanction pénale dont ils constituent le prolongement. Le renforcement de l'efficacité de ces mesures est au cœur des préoccupations législatives actuelles. A titre d'exemple, le règlement européen relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne prévoit que les injonctions tendant à obtenir le blocage ou la suppression d'un contenu à caractère terroriste auprès du service hébergeur devront être exécutées dans un délai d'une heure<sup>1605</sup>. La loi française relative à la lutte contre la haine en ligne (dite « loi AVIA »), en grande partie censurée par le Conseil constitutionnel français, notamment sur ce point, imposait aux éditeurs et hébergeurs de contenus une obligation identique sous peine de sanction pénale<sup>1606</sup>. Si cette contrainte de temps est généralement justifiée au regard du fait qu'un contenu serait plus préjudiciable dans la première heure de sa diffusion<sup>1607</sup>, la haute juridiction française est venue rappeler que cet impératif doit se concilier avec d'autres exigences. Il en va notamment ainsi de la nécessité de garantir une évaluation appropriée dudit contenu dans le plein respect du

---

<sup>1601</sup> Voy. *Supra* Chapitre III, partie de la thèse relative à l'harmonisation des infractions liées au terrorisme.

<sup>1602</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, Contenu illégal et préjudiciable sur Internet, COM(96)487 final, 16 octobre 1996.

<sup>1603</sup> Voy. Art. 18 du Projet de loi n°4078, modifié par le Sénat, confortant le respect des principes de la république et de lutte contre le séparatisme, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2021.

<sup>1604</sup> Voy. Conseil de l'Europe, Etude comparative sur le blocage, le filtrage et le retrait de contenus illégaux sur internet, Lausanne, 20 décembre 2015.

<sup>1605</sup> Voy. art. 3, paragraphe 3 du règlement.

<sup>1606</sup> Décision n°2020-801 DC du 18 juin 2020, *Op.cit.*, para. 2-9.

<sup>1607</sup> Voy. notamment Commission staff working document, Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online, SWD(2018)408 final, 12 September 2018, p. 8.



droit à la liberté d'expression et de l'importance de tenir compte des charges qu'une telle opération implique pour les opérateurs concernés<sup>1608</sup>.

13. En parallèle de ces dispositifs de régulation administratifs et judiciaires existent aussi des moyens de régulation privés dont le législateur de l'Union cherche à exploiter les potentialités<sup>1609</sup>. La tendance sensible au niveau de l'Union et de plusieurs États européens visant à responsabiliser davantage les plateformes privées en ligne (telles que *Facebook*, *YouTube*, etc.) à l'égard des contenus illicites circulant par le biais de leurs services en est l'illustration marquante. Le règlement européen applicable à la lutte contre les contenus terroristes en ligne, de même que le futur *Digital Services Act* ayant vocation à régir le régime de responsabilité des services intermédiaires internet au niveau de l'Union<sup>1610</sup>, contiennent plusieurs dispositions les contraignant à contribuer plus proactivement à cet impératif. Le règlement relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne impose aux services hébergeurs les plus exposés aux contenus terroristes de prendre des mesures dites « spécifiques » pour prévenir l'utilisation abusive de leur service, le cas échéant au moyen d'outils automatisés<sup>1611</sup> permettant d'identifier promptement un contenu à caractère terroriste et d'en assurer efficacement le retrait ou le blocage. Ainsi, l'attention se déplace vers les moyens d'empêcher préventivement la diffusion de contenus manifestement terroriste ou haineux, notamment en amont de toute intervention judiciaire. Cela a corrélativement pour effet de renforcer le rôle des opérateurs privés de l'internet dans le contrôle des contenus qui s'expriment sur l'espace public en ligne. L'objectif étant de les contraindre à réguler plus efficacement la quantité de contenus circulant par le biais de leurs services.

14. L'effet amplificateur de l'internet, en raison de la facilité de s'y exprimer et de publier immédiatement un contenu accessible à un grand nombre d'utilisateurs, explique que des solutions soient recherchées dans des voies nouvelles pour parvenir à une régulation efficace des contenus en ligne<sup>1612</sup> (responsabilisation des acteurs privés, exécution d'injonction de suppression dans des délais courts, recours à des moyens de détection automatisés, etc.). La régulation de l'espace public en ligne pose des défis considérables au droit dans la mesure où les impératifs d'efficacité doivent se conjuguer avec d'autres exigences propres à l'espace numérique (neutralité de l'internet, préservation de la

---

<sup>1608</sup> *Ibid.*, voy. para. 10-19 dispositions censurées concernant l'obligation imposée à certains opérateurs de plateforme en ligne, sous peine de sanction pénale, de retirer ou de rendre inaccessible dans un délai de vingt-quatre heures des contenus illicites en raison de leur caractère haineux ou sexuel. Voy. également en ce sens Formal comments of the EDPS on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online, 12 February 2019, "3.2. removal orders".

<sup>1609</sup> La suppression et le blocage de contenus illicites et préjudiciables en ligne n'est pas uniquement imposée par décision judiciaire mais peut relever d'une démarche d'autorégulation.

<sup>1610</sup> Cet instrument définit les règles de base applicables à tous les fournisseurs de services intermédiaires et les obligations supplémentaires applicables aux fournisseurs de service d'hébergement en introduisant une distinction au sein de cette dernière catégorie entre « les plateformes en ligne » et les « très grandes plateformes en ligne ».

<sup>1611</sup> Voy. art. 5, paragraphe 2 du règlement.

<sup>1612</sup> Concernant le problème de l'effet amplificateur des algorithmes en lien avec la promotion de contenus « extrémistes » voy. EU Counter-Terrorism Coordinator, « The role of algorithmic amplification in promoting violent and extremist content and its dissemination on platforms and social media », 12735/20, 9 December 2020.

liberté de communication et de recevoir des informations) sans compter les nouvelles questions juridiques que soulèvent ces modes de communication<sup>1613</sup>. Dans ce contexte, la fonction ambivalente des réseaux sociaux n'a pas manqué d'être soulignée par certains commentateurs : « en tant qu'espace de liberté et d'expression, ils 'libèrent' ; en tant qu'espace de surveillance, ils 'oppriment' »<sup>1614</sup>.

15. Responsabiliser davantage les plateformes privées pour mieux réguler la quantité de contenus exprimés s'inscrit dans la poursuite d'un objectif légitime, en l'occurrence contenir les exhortations à la violence. La technicité des questions en jeu ne doit toutefois pas masquer les incidences susceptibles d'en découler pour la société. Plusieurs enjeux ont déjà été épinglés dans les parties précédentes de la thèse<sup>1615</sup> au regard des préoccupations que suscitent ces évolutions pour le droit à la liberté d'expression et serviront de points de repères pour l'analyse qui va suivre. Parmi ceux-ci, méritent d'être soulignée la difficulté que revêt la tâche d'apprécier la licéité d'un acte d'expression, ce qui est un point de débat récurrent dans un contexte législatif marqué par le transfert de responsabilités juridiques vers les acteurs privés<sup>1616</sup>. Cette tâche est d'autant plus délicate que les expressions en cause portent sur des sujets sensibles (terrorisme, religion, etc.) et impliquent d'interpréter la signification d'un message en le replaçant dans son contexte. De l'avis de certains magistrats chargés du contentieux de la haine en ligne, la difficulté à « définir les contenus haineux et les comportements 'manifestement' illicites »<sup>1617</sup> est un défi majeur pour l'objet des nouvelles mesures législatives visant à garantir le retrait efficace de ces contenus dans l'espace en ligne. Cette difficulté est étroitement dépendante de l'insécurité juridique des normes d'incrimination sur lesquelles les mesures de régulation des contenus en ligne se fondent<sup>1618</sup>. Les préoccupations entourant l'incrimination de certains actes expressifs en raison de leurs définitions vagues sont vouées à se répercuter dans le cadre des moyens visant à permettre leur éradication dans l'environnement en ligne. A cela s'ajoute le flou parfois entretenu entre la notion de contenu « extrémiste » et « terroriste » dans les normes européennes promues pour lutter contre la propagande

---

<sup>1613</sup> Parmi les difficultés rencontrées par les magistrats en charge du contentieux de la haine en ligne, se pose la question de savoir comment interpréter un message très court, tel qu'un Tweet, ou encore la question du sort à réserver à un « like ». Voy. notamment en ce sens A.-M. SAUTERAUD, « Lutte contre la haine en ligne : le rôle du juge ? », Dalloz, LÉGIPRESSE, 2020, p. 37.

<sup>1614</sup> R. FASSI-FIHRI, « Quel droit pour les réseaux sociaux ? », *Revue du droit public*, n°3, 2018, p. 685.

<sup>1615</sup> Cf. partie de la thèse relative aux moyens d'entrave à la circulation d'expressions terroristes en ligne.

<sup>1616</sup> Voy. *Supra* Chapitre III de la thèse. En vertu des nouvelles obligations qui leur incombent, les intermédiaires internet ne seront pas seulement tenus de bloquer un contenu dont l'illicéité aura été préalablement constatée par un juge. Ils devront également contribuer à prévenir ce type d'abus de manière proactive, c'est-à-dire de leur propre initiative. Voy. également Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 sur la législation relative aux services numériques et les questions liées aux droits fondamentaux (2020/2022(INI)), P9\_TA(2020)0274, Point M.

<sup>1617</sup> A.-M. SAUTERAUD, *Op.cit.*, p. 37.

<sup>1618</sup> Il en va notamment ainsi de la notion de « contenu à caractère terroriste » sur laquelle repose le futur règlement européen visant à prévenir la diffusion de telles expressions à l'échelle de l'Union. A cet égard, il est prévu que cette notion devra s'interpréter en conformité avec plusieurs dispositions de la directive 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme. Voy. en ce sens Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 sur la législation relative aux services numériques et les questions liées aux droits fondamentaux (2020/2022(INI)), P9\_TA(2020)0274, *Op.cit.*, Considérant 5.

terroriste en ligne. Il semble ainsi régner une confusion dans le discours entre l'expression d'une opinion radicale, qui, bien que dérangeante n'est pas nécessairement contraire à la liberté d'expression, et l'extériorisation de propos incitatifs au terrorisme tombant sous la catégorie de contenu dit illicite<sup>1619</sup>.

16. Sur ces préoccupations se greffent des inquiétudes liées aux pratiques de surveillance induites par la responsabilisation accrue des plateformes privées en ligne. L'interdiction d'imposer aux intermédiaires internet une obligation générale de surveillance des contenus qu'ils stockent ou transmettent, telle que prévue par l'article 15, paragraphe 1 de la directive sur le commerce<sup>1620</sup>, n'est pas remise en cause par les évolutions législatives récentes<sup>1621</sup>. La conciliation de cette interdiction - conçue comme essentielle pour prévenir les atteintes excessives à la libre expression des utilisateurs des services en ligne – avec l'incitation faite aux opérateurs privés à contrôler davantage les contenus qu'ils transmettent ou diffusent pose néanmoins des questions. En parallèle des injonctions de suppression ou de blocage que les services hébergeurs seront tenus d'exécuter dans un délai d'une heure à la demande d'une autorité administrative ou judiciaire, ceux d'entre eux qui sont exposés à des contenus à caractère terroriste devront par ailleurs agir proactivement pour prévenir d'éventuels abus. Se pose alors la question de l'encadrement des moyens déployés par les plateformes privées pour exécuter leurs nouvelles obligations, si besoin en ayant recours à des moyens de détection automatisés<sup>1622</sup>. Le recours aux algorithmes, qui semble s'imposer eu égard à la brièveté du délai imparti aux opérateurs privés pour exécuter leurs nouvelles obligations, suscite de nombreuses inquiétudes de la part d'un certain nombre d'acteurs<sup>1623</sup>. Ces procédés technologiques sont loin de parvenir à une analyse aussi fine que celle que requiert l'appréciation d'un contenu, qui plus est de nature manifestement terroriste. Sans compter le risque d'autocensure excessive, pointé par plusieurs commentateurs<sup>1624</sup> ainsi que par les praticiens du droit eux-mêmes<sup>1625</sup>. Se pose également la question des normes de référence au regard desquelles doit s'opérer la régulation des contenus en ligne. Comme le souligne Pierre Auriel<sup>1626</sup>, l'un des grands enjeux du débat contemporain réside dans la possibilité pour un réseau social de retirer

---

<sup>1619</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 21 et s.

<sup>1620</sup> Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »), *J.O.C.E.*, L 178, 17 juillet 2000.

<sup>1621</sup> Voy. considérant 25 du préambule du règlement. Voy. également art. 7 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM(2020) 825 final, 15 décembre 2020.

<sup>1622</sup> Voy. art. 4 et 6 de la proposition de règlement relative à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne.

<sup>1623</sup> Voy. Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 sur la législation relative aux services numériques et les questions liées aux droits fondamentaux (2020/2022(INI)), P9\_TA(2020)0274, *Op.cit.*, Point I.

<sup>1624</sup> Voy. J. BRAUN et F. LAURENT, « La lutte contre le terrorisme par la censure des 'contenus à caractère terroriste' : une ingérence justifiée au droit à la liberté d'expression ? », *Revue belge de droit international*, 2018/2, p. 631 et s.

<sup>1625</sup> A.-M. SAUTERAUD, *Op.cit.*

<sup>1626</sup> P. AURIEL, « La liberté d'expression et la modération des réseaux sociaux dans la proposition de Digital Services Act », *Revue de l'Union européenne*, 2021, p. 413.

un contenu qui n'est pas illicite mais simplement contraire à ses conditions d'utilisation. Si le reproche a bien souvent été adressé aux réseaux sociaux de n'exercer aucun contrôle sur les contenus circulant par leur biais, laissant des discours illicites prospérer, ils peuvent également, et à l'inverse, adopter des stratégies de modération excessives en supprimant des contenus pourtant licites<sup>1627</sup>. Tout l'enjeu est alors de parvenir à trouver un équilibre entre « l'absence de modération des contenus en ligne et leur 'surmodération' »<sup>1628</sup> que semble encourager le contexte législatif actuel en Europe.

17. **Internet, espace transfrontière.** Le problème relatif à la diffusion de contenus illicites en ligne dépasse le niveau national eu égard à la nature transfrontière de l'internet et des réseaux sociaux. Les plateformes en ligne tels que *Facebook* et *Twitter*, qui comptent parmi les médias sociaux les plus connus, peuvent être qualifiés de service de la société de l'information au sens du droit de l'Union et possèdent le statut d'hébergeur selon la législation nationale de la plupart des États. Il en résulte que leurs services exploitants situés sur le territoire des États membres n'échappent pas complètement au régime de responsabilité applicable à l'échelle de l'Union. Le fait que la plupart de ces grandes plateformes soient basées en dehors de l'Union représente néanmoins un défi supplémentaire pour assurer une régulation efficace sans compter que les traditions juridiques en matière de liberté d'expression divergent significativement d'un continent à l'autre. A l'échelle européenne, malgré que certains comportements constitutifs d'un abus de cette liberté fassent l'objet d'une définition harmonisée au niveau de l'Union, il n'en demeure pas moins possible d'identifier des différences notables entre États membres.

## **B. Des traditions juridiques différentes entre États**

18. Les développements qui suivent auront pour but de mettre en lumière des tendances divergentes dans le traitement réservé à certains discours susceptibles d'entraîner des réactions de violence physique (1). Il s'agira également de revenir sur le rapport entre extrémisme/radicalisme et liberté d'expression eu égard à la confusion qui règne dans le discours (2).

### ***1. Les discours violents***

19. La liberté d'expression est consacrée dans une multitude de textes nationaux et supranationaux mais la question de son étendue n'est pas réglée de manière identique selon les traditions juridiques et culturelles des États. Par conséquent, les mesures prises pour sanctionner les abus de cette liberté, ou pour censurer l'expression d'opinions jugées incompatibles avec celle-ci peuvent varier d'un État à l'autre. C'est ce que reflète

---

<sup>1627</sup> *Ibid.*

<sup>1628</sup> *Ibid.*

notamment la marge de discrétion laissée aux États membres dans la définition de certains comportements que le droit de l'Union entend combattre sur des bases communes, tels que les discours de haine<sup>1629</sup>. Ces divergences représentent un obstacle à l'élaboration d'un droit supranational en matière de régulation des communications en ligne dans la mesure où un même contenu peut se voir réserver une appréciation différente d'un État à l'autre. A l'échelle européenne, malgré un cadre juridique harmonisé, le poids des différences juridiques et culturelles pèse significativement dans la définition des limites à la liberté d'expression<sup>1630</sup>. Cela se reflète notamment dans les réponses parfois différentes que certains États réservent à l'expression d'une opinion liée au terrorisme. Si l'apport principal de l'arrêt *Mesopotamia Broadcast et Roj TV*<sup>1631</sup> se situe au niveau des conditions dans lesquelles un État membre peut restreindre les activités de radiodiffusion télévisuelle qui contiendraient des incitations à la haine en provenance d'un autre État membre, cette décision montre de manière éclatante que les États membres de l'Union n'ont pas nécessairement la même conception des comportements couverts sous la notion d'incitation à la haine. Alors que le Danemark refusait de reconnaître le caractère haineux des émissions litigieuses, l'Allemagne n'était pas de cet avis, considérant au contraire que les émissions litigieuses contribuaient à attiser les affrontements violents entre les personnes d'ethnie kurde en Turquie et à exacerber les tensions entre les Turcs et les Kurdes vivant en Allemagne<sup>1632</sup>. Ainsi, le seuil de tolérance à l'égard de l'expression d'opinions polémiques, ici en lien avec le terrorisme, peut ne pas être identique en fonction des traditions culturelles des États mais aussi des contextes historiques et sociaux qui leurs sont propres. A cet égard, il n'est pas inutile de mentionner que l'Allemagne est le premier pays d'Europe à population turque<sup>1633</sup>. L'avocat général avait d'ailleurs souligné dans ses conclusions qu'« il ne saurait être sérieusement contesté qu'un État membre [l'Allemagne], sur le territoire duquel d'importantes communautés turques et kurdes cohabitent, pouvait estimer légitimement que des émissions de télévision faisant l'apologie du PKK, qui a été qualifié de 'groupe terroriste' par le Conseil de l'Union européenne', étaient susceptibles de troubler l'ordre public »<sup>1634</sup>. L'on mesure ici combien le seuil de tolérance à l'égard de la liberté d'expression peut être influencé par le contexte propre à chaque pays. Pour prendre un autre exemple, le Royaume-Uni est historiquement présenté comme ayant une conception particulièrement étendue de la liberté d'expression. Il est vrai que les législations anti-terroristes adoptées par le législateur

---

<sup>1629</sup> Voy. *Supra* Chapitre III. A titre d'exemple, l'on rappellera que l'adoption de la décision-cadre relative à la lutte contre les discours haineux est le fruit de plus de sept années de négociation au prix de nombreuses réserves liées à la liberté d'expression.

<sup>1630</sup> Voy. en ce sens Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 sur la législation relative aux services numériques et les questions liées aux droits fondamentaux (2020/2022(INI)), P9\_TA(2020)0274, Considérant 15. Le Parlement souligne qu'un contenu spécifique peut être jugé illicite dans un État membre, mais relever de la liberté d'expression dans un autre.

<sup>1631</sup> C.J., arrêt *Mesopotamia Broadcast A/S METV et Roj TV A/AS c. Bundesrepublik Deutschland*, aff. Jointes C-244/10 et C-245/10, 22 septembre 2011, EU:C:2011:607.

<sup>1632</sup> *Ibid.*, para. 16-26.

<sup>1633</sup> Voy. T. BURON, « Les Turcs en Allemagne », *Revue conflits*, 19 novembre 2020, accessible à partir du lien suivant (consulté le 9 juin 2021) : <https://www.revueconflits.com/les-turcs-en-allemande/>

<sup>1634</sup> Conclusions de l'avocat général M. BOT présentées le 5 mai 2011, aff. jointes C-244/10 et C-245/10, point 47.

britannique en 2006 ('2006 Act' or 'Terrorism Act') laissent entrevoir un inflexionnement de la tradition britannique libérale en matière de liberté d'expression<sup>1635</sup>. Les débats houleux qu'ont suscité son adoption au sein du Parlement britannique<sup>1636</sup> et les vives critiques émises à son encontre par les organisations de défense des libertés civiles, mais aussi les médias et de nombreux artistes au regard de l'atteinte portée à la liberté d'expression n'en demeurent pas moins des manifestations marquantes de l'attachement à cette liberté. La position singulière du Royaume-Uni en matière de liberté d'expression s'est également manifestée à plusieurs reprises lors des négociations européennes portant sur la criminalisation de certains actes expressifs, tels que les discours qualifiés de haineux<sup>1637</sup> ou encore à la provocation publique à commettre une infraction terroriste<sup>1638</sup>.

20. Les conceptions divergentes sur la question l'étendue de la liberté d'expression se manifestent au-delà de l'Europe, ce qui n'est pas à négliger lorsque l'on sait que la plupart des grandes plateformes en ligne ont leur siège aux États-Unis. En ce domaine, les clivages importants des deux côtés de l'Atlantique sont bien connus. Alors que la plupart des textes européens relatifs à la protection des droits de l'homme reconnaissent que les lois peuvent apporter des limites à la liberté d'expression, le premier amendement de la Constitution américaine énonce que « Le Congrès ne fera aucune loi (...) qui restreigne la liberté de parole ou de la presse »<sup>1639</sup>. Comme l'explique Charles Girard, ce statut ne signifie pas que le droit états-unien ne tolère aucune restriction à cette liberté, mais que celles qu'il tolère sont plus limitées qu'ailleurs<sup>1640</sup>. En témoignant la comparaison des réponses juridiques apportées à la catégorie des discours de haine (« *hate speech* »)<sup>1641</sup> par les Cours judiciaires des deux continents. Il en ressort qu' « une première posture, permissive, est incarnée par la position actuelle de la Cour suprême américaine »<sup>1642</sup> et tend à écarter « toute restriction légale de ces discours, assimilés à

---

<sup>1635</sup> E. PAKER, « Implementation of the UK Terrorism Act 2006 – the Relationship between counterterrorism law, free speech, and the muslim community in the United Kingdom versus the United States », *Emory International Law Review*, Vol. 21(2), 2007, pp. 711-758. Adoptée dans un contexte réactif postérieurement aux attentats de Londres en 2005, le *Terrorism Act* 2006 rend punissable les discours encourageant, la dissémination de publications terroristes, ou encore, les discours glorifiant le terrorisme.

<sup>1636</sup> La Chambre des Lords rejeta les dispositions relatives à la « glorification » à deux reprises. Le texte fut finalement adopté au bout du troisième vote après que le secrétaire générale ait accepté de revoir l'ensemble de la législation terroriste l'année suivante.

<sup>1637</sup> Concernant le Royaume-Uni v. House of Lords, Select Committee on the European Union, "The proposed framework decision on racism and xenophobia – an update", Session 2002-03, 32<sup>nd</sup> Report, July 2003.

<sup>1638</sup> Le respect du principe de subsidiarité a été contesté par le Royaume-Uni qui remettait en question la plus-value du texte adopté par l'Union dans la mesure où le Conseil de l'Europe avait déjà adopté un instrument contenant des incriminations similaires : <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmeuleg/16-xxiii/1632.htm>.

<sup>1639</sup> See. Constitution of the United States, First Amendment (consulted on 19 March 2021), <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/>

<sup>1640</sup> C. GIRARD, « Le droit et la haine. Liberté d'expression et 'discours de haine' en démocratie », *Raison-publique.fr*, 2014, accessible depuis le lien suivant (consulté le 19 mars 2021) : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01758607/document>.

<sup>1641</sup> Etant précisé que cette catégorie juridique recouvre des actes expressifs hétérogènes qui ne se recoupent pas parfaitement selon les droits nationaux.

<sup>1642</sup> C. GIRARD, *Op.cit.*, p. 1.

une forme de censure incompatible avec la liberté d'expression »<sup>1643</sup>. Dans un arrêt de référence, la Cour suprême a affirmé en ce sens que si le premier Amendement n'exclut pas que des restrictions puissent être apportées à la liberté d'expression dans certains cas limitatifs, « le législateur n'a pas à interdire certains actes expressifs pour la seule raison qu'il désapprouve leur contenu ou les effets qu'ils sont susceptibles d'avoir sur le public »<sup>1644</sup>. La seconde posture, prohibitionniste, est privilégiée « en France mais aussi dans la plupart des pays d'Europe ainsi que dans de nombreuses démocraties, du Canada à la Nouvelle Zélande : elle sanctionne certains de ces discours, perçus comme constituant des abus de la liberté d'expression »<sup>1645</sup>.

21. Habituellement, la jurisprudence américaine est ainsi présentée comme « plus tolérante à l'égard de l'expression de position extrême ou violente dans le domaine de la politique »<sup>1646</sup> que la jurisprudence européenne. Cela n'empêche pas que des restrictions légales puissent être admises à l'encontre de doctrines prônant l'usage de la violence ou promouvant l'adoption de comportements illégaux pour parvenir à des changements radicaux dans la société. Les juges américains semblent cependant exiger un degré de proximité particulièrement élevé entre l'acte d'expression litigieux et le danger imminent qu'il est susceptible de causer (critère du « *clear and present danger* »)<sup>1647</sup>. Les écarts entre les deux continents s'expliquent généralement par des conceptions philosophiques et culturelles divergentes. En raison de son passé historique, le continent européen éprouve une certaine méfiance à l'égard des partis ou mouvements anti-démocratiques, méfiance qui se ressent jusque dans les normes adoptées en matière de liberté d'expression alors que la conception américaine « s'inscrit dans une exaltation des vertus d'indépendance et de liberté qui participe au mythe national »<sup>1648</sup>.
22. Les divergences d'approches juridiques dans l'appréhension de la liberté d'expression entre les continents européen et nord-américain ne sont pas à négliger lorsque l'on sait que le droit américain imprègne les conditions générales d'utilisation des réseaux sociaux tels que *Facebook* et *Twitter*. Quasiment illimitée aux États-Unis, la liberté d'expression sur les réseaux sociaux demeure soumise au premier amendement de la Constitution et se voit ainsi accorder un niveau de protection identique à celui de la presse écrite. C'est ce qu'a confirmé une décision de la Cour suprême des États Unis du 19 juin 2017 consacrant un « droit constitutionnel à l'accès aux réseaux sociaux » sur le fondement du premier amendement<sup>1649</sup>. Alors que les plateformes de médias sociaux se montrent habituellement enclines à se réclamer du « free speech », la suspension

---

<sup>1643</sup> *Ibid.* Voy. See case *R.A.V v. St Paul*, 505 US 377 (1992).

<sup>1644</sup> C. GIRARD, *Op.cit.*, p. 5.

<sup>1645</sup> *Ibid.*

<sup>1646</sup> P.-F., DOCQUIR, *Variables et variations de la liberté d'expression en Europe et aux États-Unis*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 99.

<sup>1647</sup> *Ibid.*, pp. 95-100.

<sup>1648</sup> *Ibid.*

<sup>1649</sup> Voy. L. MICHELOTTI, « L'accès aux réseaux sociaux devient un droit constitutionnel aux États-Unis », *Le Monde*, 20 juin 2017, accessible à partir du lien suivant (consulté le 19 mars 2021) : [https://www.lemonde.fr/pixels/article/2017/06/20/l-acces-aux-reseaux-sociaux-devient-un-droit-constitutionnel-aux-etats-unis\\_5148209\\_4408996.html](https://www.lemonde.fr/pixels/article/2017/06/20/l-acces-aux-reseaux-sociaux-devient-un-droit-constitutionnel-aux-etats-unis_5148209_4408996.html)

récente des comptes de médias sociaux de l'ancien président américain Donald Trump pour « incitation à la violence »<sup>1650</sup> pourrait laisser entrevoir un changement d'approche. La question demeure de savoir si cet acte relève d'un parti pris idéologique ou s'il traduit une véritable évolution. Pour Aude Signourel, Conseillère juridique de la sous-direction de lutte contre la cybercriminalité en France, un réseau social soumis au droit américain sera ainsi « assez réticent pour procéder au retrait en l'absence de procédure judiciaire dans la mesure où de tels contenus sont protégés par le premier amendement de la Constitution des États-Unis au titre de la liberté d'expression. Il procédera parfois à un retrait géolocalisé en fonction de l'adresse IP de l'internaute, mais ce 'géoblocage' n'aura pas la même efficacité et sera facilement contournable »<sup>1651</sup>.

23. Dans la mesure où le discours des acteurs européens entretient un certain flou sur la distinction entre contenu « terroriste » et « extrémiste »<sup>1652</sup>, l'on consacrera quelques brefs développements aux rapports entre l'expression d'une opinion radicale et la liberté d'expression. Les termes « extrémisme/extrémiste » et « radicalisation/radicalité » seront employés indistinctement pour l'objet des passages qui suivent.

## ***2. La question du seuil de tolérance de l'expression d'opinions radicales***

24. A ce jour, la catégorie juridique des contenus « radicaux » ou « extrémistes » n'existe pas. Si le concept d'extrémisme n'est repris dans aucune norme juridique régulant les contenus illicites en ligne, celui-ci est néanmoins présent dans une quantité de normes non contraignantes promues pour lutter contre la radicalisation<sup>1653</sup>, ce qui entretient une certaine confusion. La question est alors celle de savoir comment analyser l'extrémisme sous l'angle de son rapport à la liberté d'expression ? Cette question ne peut être évaluée sans proposer une conception suffisamment intelligible de ce que l'on entend par « extrémisme », ici entendu comme l'expression d'un point de vue radical. De cette proposition découle la question de savoir ce qu'est un point de vue « radical » ou « extrême ». L'on a déjà eu l'occasion de démontrer dans les parties précédentes de la thèse que pareilles notions sont délicates à apprécier tant elles varient dans le temps et l'espace : d'une époque à l'autre, d'une société à l'autre<sup>1654</sup>. La question revêt néanmoins un intérêt car si les contenus dits terroristes tombent sous la catégorie des

---

<sup>1650</sup> Voy. D. FRAU-MEIGS, « Médias sociaux : après l'exclusion de Trump, la question de la censure et l'impératif d'évoluer », *The Conversation*, 14 janvier 2021, accessible à partir du lien suivant (consulté le 19 mars 2021) : <https://theconversation.com/medias-sociaux-apres-lexclusion-de-trump-la-question-de-la-censure-et-limperatif-devoluer-153247>

<sup>1651</sup> A. SIGNOUREL, « Les armes de la lutte contre la haine en ligne : de la théorie à la pratique », *Daloz IP/IT*, 2020, p. 531.

<sup>1652</sup> Voy. *Supra* Chapitre I, partie de la thèse concernant l'hypothèse de définition de la radicalisation violente.

<sup>1653</sup> Voy. *Supra* Chapitre III, partie de la thèse sur l'insécurité juridique de la notion de « contenu à caractère terroriste » et la confusion entretenue avec la notion de contenu « extrémiste ».

<sup>1654</sup> Les parties précédentes de la thèse ont permis de mettre en exergue les lacunes entourant ces deux concepts, que le discours associe régulièrement au terrorisme sans pour autant les appréhender identiquement au plan juridique.



actes expressifs illicites au sens de la législation européenne et du droit de la plupart des États membres, il n'en va pas nécessairement ainsi de l'expression d'une opinion dite extrême ou radicale. En tout état de cause, le rapport entre la liberté d'expression et l'expression d'une opinion radicale est flou comme en témoigne la législation européenne relative à la lutte contre le terrorisme.

25. Le fait d'exclure « l'expression d'opinions radicales » du champ d'application de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>1655</sup> doit se lire comme une volonté de protéger ce type de comportement au titre de la liberté d'expression. Cette exclusion permet ainsi de situer la limite à partir de laquelle le droit pénal n'est plus légitime à intervenir pour appréhender des comportements qui relèvent du champ de la liberté d'expression. Il convient toutefois d'observer que le champ de cette clause d'exclusion a été restreint ces dernières années : le terrorisme ne fait plus partie des questions politiques sensibles couvertes au titre de cette disposition comme ce fut le cas auparavant<sup>1656</sup>. Comment expliquer le rétrécissement du champ des opinions protégées par la liberté d'expression ? Les travaux préparatoires ne fournissent aucune précision sur les origines de cette modification. Cette modification pourrait s'analyser en une volonté de tenir compte du fait que la glorification et l'apologie du terrorisme sont désormais explicitement considérées comme étant répréhensibles au titre de l'infraction de provocation publique au terrorisme<sup>1657</sup>. En tout état de cause, cette amputation témoigne d'une volonté de réduire la protection accordée aux actes expressifs portant sur la question du terrorisme. Implicitement, cela revient aussi à opérer une hiérarchie entre les opinions radicales dignes de protection et celles qui ne le sont pas. L'on pourrait en déduire que l'expression d'opinions radicales demeure en principe protégée au titre de la liberté d'expression telle que consacrée par le droit de l'Union. En revanche, celles s'exprimant sur des sujets polémiques en lien avec le terrorisme ne méritent plus cette protection et peuvent, de ce fait, subir des restrictions légales. Il peut alors s'avérer délicat de distinguer en pratique entre les opinions radicales protégées au titre de la liberté d'expression de celles qui en sont exclues. Dans un régime libéral, l'expression d'une opinion radicale peut faire l'objet d'une mesure restrictive ou d'une sanction en raison de ses conséquences dommageables pour les droits d'autrui mais pas *pour sa seule signification*<sup>1658</sup>.

26. Si l'expression d'opinion radicale/extrême n'est pas régulée par la législation de la plupart des États européens, il n'est pas exclu que la limite puisse un jour être franchie.

---

<sup>1655</sup> Voy. considérant 40 de la Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L. 88, 31 mars 2017.

<sup>1656</sup> Par contraste voy. Considérant 14 de la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme.

<sup>1657</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *Op.cit.*, considérant 10.

<sup>1658</sup> Pour des réflexions approfondies sur l'évolution du régime de la liberté d'expression voy. P. BEAUVAIS, « Vers un nouveau régime pénal de la libre expression ? », *Archives de politique criminelle*, N°40, Ed. Pédone, 2018, p. 11.

Paradoxalement et malgré sa tradition libérale, le Royaume-Uni a ainsi montré que l'« extrémisme » est bel et bien susceptible d'être appréhendé sous l'angle du rapport à la légalité. Le « *UK Counter-Extremism Bill* » annoncé par la reine dans un discours du 18 mai 2016<sup>1659</sup> avait ainsi vocation à codifier la notion d'« extrémisme » telle que définie par la stratégie britannique de lutte contre le terrorisme de 2015 (« *Counter-Extremism Strategy* ») en vue d'imposer un éventail de mesures visant à éliminer les discours extrémistes dangereux dans l'espace public<sup>1660</sup>. Si le texte proposé n'a finalement pas été adopté en raison de l'imprécision de la notion d'extrémisme, jugée insusceptible de satisfaire à l'exigence de légalité et risquant de porter une atteinte excessive à liberté d'expression, cette proposition est un exemple marquant de ce que le rapport entre extrémisme et liberté est flou<sup>1661</sup>. Quoique la notion de contenu « extrémiste » n'ait pas sa place dans la loi de la plupart des États membres, la régulation des contenus en ligne ne s'opère pas uniquement par rapport à la norme de référence qu'est la loi. L'autorégulation menée par les plateformes en ligne s'effectue par référence à leurs propres conditions générales d'utilisation – normes qui permettent de censurer des contenus au-delà de ce que prévoit la législation. Le renforcement de la responsabilisation préventive des plateformes en ligne semble ainsi propice à la censure d'expressions non nécessairement illicites. Sans compter que la catégorie des contenus dits « préjudiciables », à savoir des contenus non nécessairement illicites, semble retenir l'attention des institutions européennes<sup>1662</sup>. Il en va notamment ainsi de la « désinformation » qui ne recouvre pas des discours illégaux<sup>1663</sup>.

27. **Conclusion intermédiaire.** Les développements qui précèdent reflètent combien il peut être délicat de rechercher un juste équilibre entre l'impératif visant à limiter les risques d'exposition aux discours incitatifs au terrorisme et celui, non moins important, de préserver la liberté d'expression. Si les solutions recherchées pour assurer une régulation efficace dépassent les frontières nationales et conduisent à placer les acteurs privés de l'internet en première ligne du contrôle des opinions exprimées par le biais de

<sup>1659</sup> Queen's Speech, UK Parliament, 18 May 2016, accessible from this link (consulted on 28<sup>th</sup> February 2021): <https://hansard.parliament.uk/lords/2016-05-18/debates/E021E4C9-7D94-4A00-9A84-8BC81A8221A1/QueenSSpeech> Also see "Counter-Extremism Bill- National Security Council meeting", Press release, 13 May 2015, available from this link (consulted on 28<sup>th</sup> February 2021): <https://www.gov.uk/government/news/counter-extremism-bill-national-security-council-meeting>

<sup>1660</sup> Pour une réflexion en ce sens voy. A. SHEPHERD, "Extremism, Free Speech and the Rule of Law: Evaluating the Compliance of Legislation Restricting Extremist Expressions with Article 19 ICCPR", *Utrecht Journal of International and European Law*, 2017, p. 63. Voy. Également D. LOWE, "Prevent Strategies: The Problems Associated in Defining Extremism: The Case of the United Kingdom", *Studies in Conflict & Terrorism*, 2017, p. 917 et s.

<sup>1661</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>1662</sup> Voy. Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 sur la législation relative aux services numériques et les questions liées aux droits fondamentaux (2020/2022(INI)), P9\_TA(2020)0274, *Op.cit.*, considérants 7 et 8. Voy. Également Commission européenne, proposition de règlement relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM(2020) 825 final, *Op.cit.*, exposé des motifs, p. 10. Il semblerait toutefois qu'il n'existe pas de convergence de vues sur la possibilité que cette catégorie puisse fonder des mesures de blocage et de suppression de contenus

<sup>1663</sup> Voy. Conclusions du Conseil sur le renforcement de la résilience et la lutte contre les menaces hybrides, y compris la désinformation, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, 14064/20, 15 décembre 2020.

leurs services, ces évolutions suscitent des inquiétudes légitimes. Il en va particulièrement ainsi de l'incidence que cette responsabilisation accrue pourrait avoir sur le droit à la liberté d'expression qui reste d'application dans l'environnement en ligne et couvre notamment la liberté de communiquer et de recevoir des informations. Sans méconnaître les difficultés propres à l'espace numérique exigeant des moyens adaptés pour réguler efficacement la quantité massive de contenus qui s'y expriment, il est tout aussi important d'éviter les risques que ces moyens d'entrave empiètent excessivement sur la liberté d'expression des utilisateurs. La question est alors celle de savoir si les entreprises privées de l'internet ont les capacités intellectuelles, techniques et humaines de concilier ces exigences en pratique et si les bornes fixées par le droit sont suffisamment définies pour éviter des empiètements excessifs sur la liberté d'expression. Si la question des frontières entre les comportements qui relèvent de la liberté d'expression et ceux méritant de tomber sous le coup de loi est l'objet de débats depuis longtemps, celle-ci est ravivée dans un contexte de responsabilisation accrue des plateformes en ligne incitées à surveiller plus proactivement l'espace en ligne, parfois en amont de toute intervention judiciaire.

28. Il est certain que les juges nationaux sont les premiers compétents pour rechercher au cas par cas un équilibre entre les intérêts susceptibles d'entrer en conflit dans le cadre de la lutte contre les contenus illicites en ligne. Il leur revient également en premier lieu d'apprécier un acte d'expression dans les limites fixées par la loi. Le contrôle européen mené respectivement par la Cour de justice de l'Union et par la Cour européenne des droits de l'homme sur des enjeux intéressant directement la lutte contre les contenus à caractère terroriste contribue néanmoins à définir des standards<sup>1664</sup> européens applicables à ces questions tout en apportant des enseignements pertinents pour l'objet de cette réflexion.

## **II. L'étendue de la protection offerte par les cours européennes**

29. La liberté d'expression est consacrée dans une multitude de textes nationaux et supranationaux dont font partie la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte ») et la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (ci-après « la Convention » ou « CEDH »). Dans ces deux ordres juridiques, la liberté d'expression se voit reconnaître un rôle central considérée comme l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste<sup>1665</sup>. Sans rentrer

---

<sup>1664</sup> Par « standard » il convient d'entendre ici les normes de référence au regard desquelles s'analysent des comportements des acteurs juridiques. Pour une définition de la notion de « standard » appliquée au contexte de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique européen voy. R. TINIÈRE, *L'office du juge communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 537-538.

<sup>1665</sup> La Cour de justice a déjà eu plusieurs occasions de souligner l'importance que revêt cette liberté dans toute société démocratique, en ce qu'elle constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, faisant partie des valeurs sur lesquelles est fondée l'Union. A titre d'exemples voy. C.J. (CG), arrêt *Aldo Patriciello*, 6 septembre 2011, aff. C-163/10, EU :C :2011 :543, point 31 ; C.J., arrêt *Connolly c. Commission des Communautés européennes*, 6 mars 2001, aff. C-274/99 P, 2001 1-01611, point 39. Voy. également Cour EDH, 7 décembre 1976, arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, n°. 5493/72.

dans les détails de l'articulation de ces deux sources de protection européennes, il convient de souligner que les influences réciproques sont nombreuses malgré que l'Union ne soit pas (encore) partie à la Convention<sup>1666</sup>.

30. La liberté d'expression consacrée à l'article 11 de la Charte est un droit correspondant à l'article 10 CEDH<sup>1667</sup>. Il en résulte que ce droit ne peut faire l'objet d'une protection moins favorable que celle garantie par la Convention tel qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour EDH »). Il existe une forte convergence dans l'interprétation de la liberté d'expression entre les deux juridictions européennes et les références au niveau de protection des droits garanti par la Convention tel qu'interprété par la Cour de Strasbourg sont notables dans la jurisprudence de la Cour de Luxembourg<sup>1668</sup>. Précisons d'emblée que les deux Cours s'attachent à reconnaître une portée large à cette liberté, comme incluant la faculté d'émettre des opinions dissidentes<sup>1669</sup>, qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population<sup>1670</sup>, et dont la protection s'étend à l'utilisation libre d'internet et des potentialités offertes par celui-ci. En droite ligne de la jurisprudence de la Cour EDH soulignant qu'internet « est aujourd'hui l'un des principaux moyens d'exercice par les individus de leur droit à la liberté d'expression et d'information »<sup>1671</sup>, la Cour de justice a déjà eu l'occasion de reconnaître « qu'Internet revêt effectivement une importance particulière pour la liberté d'expression et d'information, garantie par l'article 11 de la Charte »<sup>1672</sup>. Les développements qui suivent consacreront une place importante aux apports de la jurisprudence de ces deux cours sur des enjeux différents mais tous aussi pertinents pour l'objet de cette réflexion. Il convient toutefois de rappeler que le contrôle juridictionnel opéré au niveau européen est soumis à certaines contraintes.

31. Conformément aux règles conditionnant l'applicabilité de la Charte, la disposition de l'article 11 n'a vocation à jouer que dans des situations de « mise en œuvre du droit de l'Union » au sens de l'article 51 de ladite Charte. Tel serait le cas par exemple d'un litige portant sur l'interprétation d'une législation nationale mettant en œuvre le futur règlement européen relatif à la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne. Il s'ensuit que les hypothèses où joue l'article 11 demeurent subordonnées à la condition que le litige relève du champ d'application du droit de l'Union. Ainsi que le précise Patrick Wachsmann, les arrêts de la Cour de justice appliquant l'article 11 sont

---

<sup>1666</sup> C.J. (ass.plén.), avis 2/3, 18 décembre 2014, EU :C :2014 :2454. Pour des développements approfondis sur les influences réciproques entre ces deux ordres juridiques voy. R. TINIÈRE, *Op.cit.*, 2007, p. 540.

<sup>1667</sup> En application de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte ce droit a le même sens et la même portée que celui garanti par la CEDH.

<sup>1668</sup> Voy. par exemple C.J., arrêt *Connolly c. Commission des Communautés européennes*, 6 mars 2001, aff. C-274/99 P, 2001 I-01611. Pour un exemple plus récent voy. également C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, 6 octobre 2020, aff. Jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU :C :2020 :791, point 124.

<sup>1669</sup> C.J., arrêt *Connolly c. Commission des Communautés européennes*, 6 mars 2001, aff. C-274/99 P, 2001 I-01611.

<sup>1670</sup> Cour EDH, arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, no. 5493/72.

<sup>1671</sup> Cour EDH, arrêt *Yildirim c. Turquie*, 18 décembre 2012, no. 3111/10, § 54.

<sup>1672</sup> C.J., arrêt *GS Media BV*, aff. C-160/15, 8 septembre 2016, EU:C :2016 :644.

relativement peu nombreux et portent sur des questions plutôt marginales, au point qu'il est difficile d'identifier un grand arrêt concernant cette disposition<sup>1673</sup>. Dans la majorité des contentieux portés devant la Cour, la liberté d'expression est invoquée à l'appui de l'atteinte portée aux libertés économiques consacrées par le droit de l'Union, telle la libre circulation des services (y compris de l'information)<sup>1674</sup>. Il n'en demeure pas moins possible d'identifier des décisions pertinentes pour les enjeux qui nous intéressent, même lorsque la liberté d'expression n'y est abordée que de manière incidente. C'est le cas du contentieux portant sur l'interprétation de l'article 15, paragraphe 1 de la directive sur le commerce électronique relatif à l'interdiction de faire peser sur les prestataires intermédiaires de l'internet une obligation générale de surveillance des informations circulant par le biais de leurs services<sup>1675</sup>. Dans plusieurs cas, cette interdiction s'est heurtée à la nécessité de prévenir ou faire cesser la diffusion d'informations illicites en ligne par des mesures restrictives pour la liberté d'expression. Bien que relativement peu nombreuses et portant sur des contenus sans rapport avec l'incitation à la violence, les quelques affaires portées devant la Cour apportent un éclairage sur les pratiques de surveillance des contenus en ligne admises au regard du droit de l'Union. Compte tenu du fait que l'internet tend à devenir un support de liberté d'expression de plus en plus important, les responsabilités incombant aux acteurs de l'internet pour réguler la quantité de contenus qui s'y expriment ne sont pas sans incidences sur la protection de la liberté d'expression des utilisateurs. La recherche d'une responsabilité accrue des plateformes en ligne replace au centre du débat la question des pratiques de surveillance que celles-ci se verraient contraintes de mettre en œuvre et leur possible conciliation avec le droit de l'Union. A cet égard, la jurisprudence de la Cour de justice apporte une contribution essentielle pour assurer un juste équilibre entre les différents intérêts en conflit (A). Les développements qui suivent s'attacheront à extraire les apports pertinents de la jurisprudence de la Cour pour en tirer des enseignements utiles à la prévention des contenus terroristes en ligne.

32. Les standards de protection issus de la Convention européenne des droits de l'homme tel qu'interprétés par la Cour de Strasbourg se verront également accorder une place importante au sein de cette analyse. Il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme est un acteur particulièrement influent sur les questions ayant trait à la liberté d'expression, qu'il s'agisse d'en interpréter les contours ou les restrictions permettant d'en limiter l'exercice. Si la Cour n'est pas compétente pour connaître des litiges mettant directement en cause la conventionnalité d'une directive ou d'un règlement de l'Union, le juge de Strasbourg se reconnaît en revanche compétent pour

---

<sup>1673</sup> P. WACHSMANN, « Article 11. Liberté d'expression et d'information » in *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, F. PICOD, C. RIZCALLAH et S. VAN DROOGHENBECK (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2<sup>ème</sup> édition, 2020, p. 298. Dans le contentieux relatif aux restrictions à la libre circulation des services de l'information (ex. activité de radiodiffusion), la pratique jurisprudentielle montre que le droit à la liberté d'expression consacrée à l'article 11 de la Charte n'est généralement abordé que de manière incidente par rapport aux libertés économiques.

<sup>1674</sup> Cela conduit la Cour à définir les conditions de la compatibilité avec le droit de l'Union de certaines législations nationales portant atteinte à l'une de ces libertés.

<sup>1675</sup> Cette interdiction est conçue comme essentielle pour garantir un juste et nécessaire équilibre entre les droits fondamentaux dans l'espace public en ligne.

examiner la conventionnalité d'une mesure d'application du droit de l'Union<sup>1676</sup>. Par ailleurs, le caractère subsidiaire du mécanisme instauré par la Convention par rapport aux systèmes nationaux de protection des droits fondamentaux<sup>1677</sup> ne doit pas masquer l'influence des standards établis par celle-ci. Le niveau de protection des droits fondamentaux garanti par le juge de Strasbourg constitue généralement une norme de référence pour le juge national et tient une place essentielle dans la jurisprudence de son homologue à Luxembourg. A partir d'une sélection d'arrêts pertinents, l'objectif sera d'identifier des standards susceptibles de servir de grille d'analyse relativement à plusieurs enjeux intéressant la lutte contre les expressions à caractère terroriste en ligne **(B)**. Il en va notamment ainsi de la question de l'étendue de la protection accordée à l'expression individuelle lorsque sont en jeu des opinions à caractère polémique et/ou violent en lien avec le terrorisme, mais aussi, des limites admissibles à l'exercice de cette liberté<sup>1678</sup>.

### **A. La contribution de la Cour de justice de l'Union au respect de l'interdiction d'une surveillance généralisée des contenus en ligne**

33. Par plusieurs arrêts, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « Cour de justice » ou « CJUE ») est venue préciser les conditions dans lesquelles les mesures de filtrage **(1)** mais aussi les mesures enjoignant la suppression d'un contenu illicite **(2)**<sup>1679</sup> peuvent être jugées compatibles avec le droit de l'Union. La portée de ces arrêts n'est pas à négliger lorsque l'on sait que l'interprétation rendue par la Cour conditionne l'ampleur des moyens autorisés pour prévenir ou mettre fin aux abus susceptibles d'être commis en ligne. Si les quelques décisions analysées<sup>1680</sup> concernent plus spécifiquement des atteintes aux droits d'auteur ou à la réputation d'autrui, les solutions retenues présentent chacune un intérêt pour les enjeux soulevés dans le cadre de la lutte

---

<sup>1676</sup> Voy. Cour EDH, [G.C], *Bosphorus Hava c. Irlande*, 30 juin 2005, no. 45036/98. En application des critères de l'arrêt *Bosphorus*, la présomption de protection équivalente trouverait à s'appliquer à l'égard d'un règlement qui ne laisse aucune marge de manœuvre aux États. Voy. également D. SZYMCZAK, « La perspective d'un contrôle externe des actes de l'Union européenne » in R. TINIÈRE et C. VIAL (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Entre évolution et permanence*, Bruylant, Bruxelles, 2015, p. 361. Étant précisé que ce contrôle dépend de la marge d'appréciation laissée l'État dans le cadre de la mise en œuvre de l'instrument en question.

<sup>1677</sup> Voy. F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Presses universitaires de France, Paris, 11<sup>ème</sup> éd., 2012, pp. 211-212.

<sup>1678</sup> Cette partie de l'analyse ne se restreindra pas aux seules expressions empruntant le canal des médias en ligne mais inclura plus largement des formes d'expressions violentes quel qu'en soit le support.

<sup>1679</sup> Pour une distinction entre les mesures de blocage et de filtrage voy. Étude du Conseil de l'Europe, *Étude comparative sur le blocage, le filtrage et le retrait de contenus illégaux sur internet*, Lausanne, 20 décembre 2015, p. 12. Le retrait ou la suppression d'un contenu consiste pour l'essentiel en une exigence ou en des mesures adressées à l'exploitant d'un site web (ou « hébergeur ») afin que celui-ci supprime ou retire les contenus en ligne ou pages web litigieux tandis que le blocage ou le filtrage constituent des mesures techniques, généralement prises par le fournisseur d'accès à Internet, et visant à restreindre l'accès à des informations ou ressources le plus souvent hébergées dans une autre juridiction.

<sup>1680</sup> Si parmi les arrêts sélectionnés certains font directement référence à la disposition de l'article 11 de la Charte, l'analyse inclut des contentieux non résolus au regard de l'article 11 mais intéressant indirectement la liberté d'expression.

contre la propagation des expressions haineuses ou terroristes en ligne<sup>1681</sup>. Outre la question des mesures de filtrage et de suppression de contenus admises en droit de l'Union, la Cour a récemment été amenée à se prononcer sur la conformité des moyens de surveillance des communications électroniques à des fins de prévention du terrorisme. Il est dès lors intéressant d'examiner la place qui est faite à la nécessité de préserver la liberté d'expression dans ce contexte (3).

### ***1. Le principe des mesures de filtrage des contenus en ligne autorisé sous conditions***

34. Dans le cadre du contentieux lié à la protection du droit d'auteur, la Cour a été amenée à clarifier dans quelle mesure des mécanismes de filtrage des contenus en ligne peuvent être jugés compatibles avec le droit de l'Union. Par mécanisme de filtrage, sont ici visés des procédés automatisés permettant l'identification de fichiers en vue d'en assurer le blocage<sup>1682</sup>. Ainsi, par deux décisions importantes rendues dans les arrêts *Scarlet c. SABAM*<sup>1683</sup> et *SABAM c. Netlog*<sup>1684</sup>, la Cour a contribué à tracer les limites des pratiques acceptées en matière de filtrage au niveau de l'Union. Si les mesures litigieuses s'inscrivent dans le contexte de la lutte contre le piratage des œuvres sur internet, cet arrêt offre plusieurs enseignements pertinents pour l'objet de la lutte contre les contenus à caractère terroriste ou haineux en ligne.

35. Le principal apport de l'arrêt *SABAM c. Netlog* réside dans la précision apportée par la Cour suivant laquelle, n'est pas conforme au droit de l'Union l'injonction faite à un hébergeur (en l'espèce, l'exploitant d'un réseau social) de mettre en place un système de filtrage de la totalité ou de la plus grande partie des informations qu'il héberge, qui s'applique indistinctement à l'égard de toute sa clientèle, à titre préventif, à ses frais exclusifs et sans limitation dans le temps, en vue de bloquer le transfert de fichiers

---

<sup>1681</sup> Rappelons que la tendance législative actuelle visant à responsabiliser davantage les grandes plateformes en ligne à l'égard des contenus haineux/à caractère terroriste circulant par leur biais ne remet pas en cause l'interdiction de mettre à leur charge une obligation de surveillance. Il est toutefois à noter que cette interdiction est reprise en des termes ambigus dans le préambule de la proposition de règlement européen visant à prévenir la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne. Ce n'est qu'en « principe » que des mesures proactives ne devraient pas conduire à l'imposition d'une obligation générale en matière de surveillance au sens de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2000/31/CE. L'article 7 de la proposition de règlement relative aux services numériques reprend l'exigence de l'article 15, paragraphe 1 de la directive relative au commerce électronique et exclut une obligation générale de surveillance pesant sur les prestataires de services intermédiaires. La conciliation de cette exigence avec les obligations nouvellement imposées aux hébergeurs de contenu suscite par ailleurs des interrogations.

<sup>1682</sup> Voy. Q. VAN ENIS, « Filtrage et blocage de contenu sur Internet au regard du droit à la liberté d'expression » in C. DE TERWANGNE et Q. VAN ENIS (dir.), *L'Europe des droits de l'homme à l'heure d'Internet*, 2019, p. 136. Pour une distinction opérée entre le filtrage et le blocage voy. Conclusions de l'avocat général M. PEDRO CRUZ VILLALON présentées le 14 avril 2011, aff. C-70/10, points 46-52.

<sup>1683</sup> C.J., arrêt *Scarlet Extended SA c. Société des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)*, 24 novembre 2011, aff. 70/10, EU :C :2011 :771.

<sup>1684</sup> C.J., arrêt *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM)*, 16 février 2012, aff. C-360/10, EU :C : 2012 : 85 (ci-après « *SABAM c. Netlog* »).

portant atteinte au droit d'auteur<sup>1685</sup>. C'est à une telle solution que la Cour était parvenue dans l'arrêt de principe *Scarlet c. SABAM* à l'égard d'un fournisseur d'accès à internet. Afin de cerner plus précisément les enjeux au cœur du litige, il convient de revenir brièvement sur le contexte de cette affaire.

36. Le litige dans l'arrêt *SABAM c. Netlog* a pour origine une action en justice initiée par la société de gestion représentant les auteurs, les compositeurs et les éditeurs d'œuvre musicales (SABAM) à l'encontre de Netlog, un exploitant d'une plateforme de réseau social. Reprochant à Netlog son inaction face à la mise en ligne, par ses utilisateurs, de fichiers musicaux et audiovisuels contenant des œuvres protégées par le droit d'auteur, la SABAM initia une action en justice tendant à ce que lui soit imposée une mesure de filtrage et de blocage visant à prévenir ce type d'abus. La mesure de « filtrage-blocage » réclamée par la SABAM avait une portée si large que la Cour de justice a été amenée à tracer les limites des usages acceptés en termes de filtrage. En substance la question posée à la Cour était de savoir si une injonction faite par un juge national à un prestataire de services d'hébergement de mettre en place un système de filtrage des informations stockées sur ses serveurs par les utilisateurs de ses services ; qui s'appliquent indistinctement à l'égard de l'ensemble de ses utilisateurs ; à titre préventif ; à ses frais exclusifs, et sans limitation dans le temps capable d'identifier les fichiers constitutifs d'une atteinte aux droits de propriété intellectuelle en vue d'obtenir leur blocage est compatible avec le droit de l'Union<sup>1686</sup>. Autrement dit, il revenait à la Cour de déterminer la mesure dans laquelle une injonction faite à un hébergeur de prendre des mesures proactives pour prévenir des risques de violation des droits de propriété intellectuelle par le biais de ses services peut-elle se concilier avec l'interdiction de principe de mettre à leur charge une obligation générale de surveillance. Les balises posées par la Cour présentent *a priori* un intérêt eu égard aux questions similaires que soulève la lutte contre les contenus à caractère terroriste.

37. Pour reprendre la formule de Laure Marino synthétisant la réponse de la Cour à cette question : « si les procédures de filtrage-blocage ne sont pas interdites *per se* par le droit de l'Union, celui-ci impose qu'une telle mesure soit 'mesurée' »<sup>1687</sup>. Dans la lignée de l'arrêt *Scarlet c. SABAM*, la Cour rappelle que le droit de l'Union n'empêche pas les États de prévoir la possibilité d'émettre des injonctions tendant à faire cesser des atteintes aux droits de propriété intellectuelle, voire à prévenir de nouvelles atteintes, commises par l'intermédiaire de prestataires de services en ligne<sup>1688</sup>. Mais c'est à la condition que ces mesures respectent les règles du droit de l'Union, et en particulier l'interdiction d'obliger un hébergeur à se livrer à une surveillance générale des communications sur son réseau. Les mêmes exigences trouvent à s'appliquer dans le

---

<sup>1685</sup> Voy. L. MARINO, « SBAM c/Netlog : non au filtrage sur internet, mais oui aux mesures mesurées ! », *Chronique de jurisprudence, Gaz. Pal.*, 2 août 2012, pp. 4-5.

<sup>1686</sup> C.J., arrêt *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM), Op.cit.*, para. 29.

<sup>1687</sup> *Ibid.*

<sup>1687</sup> *Ibid.*

<sup>1688</sup> C.J., arrêt *SABAM c. Netlog, Op.cit.*, para. 29.



contexte des législations nationales et européennes visant à prévenir la diffusion de contenus illicites en ligne, en particulier à caractère haineux et terroriste<sup>1689</sup>. Le droit de plusieurs États membres prévoit déjà la possibilité d'émettre des injonctions judiciaires et/ou administratives de blocage ou de retrait - entre autres à l'égard de contenus incitant, provoquant ou faisant l'apologie du terrorisme - comme l'y autorise le droit de l'Union moyennant le respect de l'interdiction d'imposer une obligation de surveillance générale des contenus s'exprimant en ligne<sup>1690</sup>. Les précisions apportées par la Cour dans l'arrêt *SABAM c. Netlog* pour savoir concrètement lorsqu'une mesure de filtrage équivaut à une forme de surveillance générale prohibée par le droit de l'Union ont leur importance dans le contexte législatif actuel. Dans la mesure où les législateurs européen et nationaux privilégient la voie de la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste ou haineux se pose en effet la question des moyens autorisés pour y parvenir.

38. Dans le cadre de son examen, la Cour va examiner *in concreto* si la mesure litigieuse est susceptible de s'analyser en une surveillance active prohibée par le droit de l'Union. Après un examen de l'ensemble des charges qu'une telle mesure ferait peser sur le service concerné, elle parvient à la conclusion que l'injonction faite au prestataire de services d'hébergement de mettre en place le système de filtrage litigieux l'obligerait à procéder à une surveillance active de la quasi-totalité des données concernant l'ensemble des utilisateurs de ses services afin de prévenir toute atteinte future aux droits de propriété intellectuelle. En d'autres termes, l'injonction litigieuse imposerait au prestataire de service d'hébergement une surveillance générale prohibée par le droit de l'Union.
39. Posant pour principe qu'il n'est pas possible d'imposer aux prestataires techniques de l'internet une obligation générale de surveillance et de filtrage des contenus illicites qui circulent par leur intermédiaire, le juge européen laisse cependant ouverte la possibilité que, sur décision de justice notamment, puissent peser sur eux des obligations particulières davantage limitées dans leur objet, leur étendue et leur durée<sup>1691</sup>. La Cour réaffirme ainsi la solution retenue dans l'arrêt *Scarlet c. SABAM* concernant une mesure de « filtrage-blocage » identique imposée à un fournisseur d'accès à internet.

---

<sup>1689</sup> Le règlement européen relatif à la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne prévoit des obligations proactives à la charge des hébergeurs sans toutefois remettre en cause le principe de l'interdiction d'une obligation générale de surveillance à leur égard. Le *digital services Act* proposé par la Commission maintient également cette dernière exigence.

<sup>1690</sup> En application de l'article 6-1 de la loi française du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, lorsque les nécessités de la lutte contre la provocation à des actes terroristes ou l'apologie de tels actes relevant de l'article 421-2-5 du code pénal le justifient, l'autorité administrative peut demander à tout éditeur ou hébergeur d'un service de communication au public en ligne de retirer les contenus constitutifs d'une telle infraction. L'article 6-7 de ladite loi reprend explicitement l'interdiction d'imposer une obligation générale de surveillance à leur charge tel que posé en droit de l'Union.

<sup>1691</sup> E. DERIEUX, « Neutralité de l'internet. Fournisseurs d'hébergement. Impossible obligation générale mais possibles obligations particulières de surveillance et de filtrage », *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, n°81, 1<sup>er</sup> avril 2012.

40. Alors même que les constatations relatives à la surveillance généralisée induite par la mesure litigieuse auraient suffi à l'invalider, la Cour se place ensuite sur le terrain de la protection des droits fondamentaux<sup>1692</sup>. En l'occurrence, la protection du droit à la propriété intellectuelle consacré à l'article 17, paragraphe 2 de la Charte des droits fondamentaux entre en conflit avec d'autres droits fondamentaux garantis par la Charte et la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir la liberté d'entreprendre et la liberté de communication. La Cour reconnaît en effet que la propriété intellectuelle n'est pas un droit absolu et qu'il doit être mis en balance avec la protection due aux autres droits fondamentaux concernés<sup>1693</sup>. Etant précisé que cette opération de mise en balance revient en premier lieu aux juridictions nationales.
41. La Cour constate en l'espèce qu'obliger Netlog à mettre en place un système informatique complexe, coûteux, permanent et à ses seuls frais, porterait une atteinte caractérisée à sa liberté d'entreprendre, mais pas uniquement<sup>1694</sup>. La Cour relève que les droits fondamentaux des utilisateurs de cet hébergeur se verraient également affectés par les effets d'une telle injonction, en particulier leur droit à la protection des données personnelles ainsi que leur droit à la liberté de recevoir ou de communiquer des informations, respectivement protégés par les articles 8 et 11 de la Charte. S'agissant tout d'abord de la protection des données personnelles, la Cour estime, dans la lignée de ce qu'elle avait affirmé pour la première fois dans l'arrêt *Scarlet c. SABAM*, que les informations contenues dans les « profils » des utilisateurs sont des données personnelles protégées. S'agissant ensuite de la liberté d'information, la Cour s'inquiète du risque que le système de filtrage venant à être établi ne permette pas de distinguer suffisamment entre un contenu licite et illicite, de sorte que son déploiement pourrait entraîner le blocage de communications à contenu licite<sup>1695</sup>. Rappelons que cette préoccupation est particulièrement prégnante dans les débats actuels tendant à mettre de nouvelles obligations à la charge des hébergeurs pour lutter efficacement contre la propagande terroriste en ligne. Les délais particulièrement brefs dans lesquels leurs obligations devront être exécutées font notamment craindre que ceux-ci ne soient incités à recourir à des procédés de filtrage automatisé susceptibles d'entraîner un risque de « sur-censure »<sup>1696</sup>. S'y ajoute le risque que ceux-ci soient incités à censurer systématiquement les contenus signalés par leurs utilisateurs pour échapper à des sanctions en cas de non-respect de l'obligation de rendre inaccessible le contenu litigieux dans le délai imparti<sup>1697</sup>. La question de la compatibilité des moyens de contrôle de l'espace en ligne avec la liberté d'expression avait déjà retenu l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans une recommandation de 2008. Celui-

---

<sup>1692</sup> C.J., arrêt *SABAM c. Netlog*, *Op.cit.*, para. 39.

<sup>1693</sup> *Ibid.*, para. 42.

<sup>1694</sup> *Ibid.*, para. 47 et s.

<sup>1695</sup> *Ibid.*, para. 50. La jurisprudence nationale semble aller dans le même sens. Voy. en ce sens Cass., 1<sup>ère</sup> civ., 12 juillet 2012, n°11-13.669.

<sup>1696</sup> Voy. J. BRAUN et F. LAURENT, *Op.cit.*

<sup>1697</sup> Voy. par analogie P. AURIEL et M. UNGER, « La modération par les plateformes porte-t-elle atteinte à la liberté d'expression ? Réflexions à partir des approches États-Unienne (*Zhang v. Baidu.com*, 2014) et italienne (*Caspaound contro Facebook*, 2019), *Revue des droits et libertés fondamentaux*, chron. n°80, 2020.

ci considère qu'une mesure de filtrage ou de blocage ne devrait être prise que si elle vise un contenu spécifique et clairement identifiable et qu'une autorité nationale compétente a pris une décision au sujet de l'illégalité de ce contenu. Il ajoute que la décision à l'origine de ladite mesure doit pouvoir être réétudiée par un tribunal ou une entité de régulation indépendante et impartiale, en accord avec les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>1698</sup>.

42. Ainsi que le souligne Laure Marino à propos de l'arrêt *SABAM c. Netlog*, le droit d'auteur n'est pas complètement harmonisé (quant aux exceptions en particulier), de sorte que le risque de « surblocages » est ici décuplé<sup>1699</sup>. Il en résulte qu'en imposant au service d'hébergement de mettre en place le système de filtrage litigieux, la juridiction nationale concernée ne respecterait pas l'exigence d'assurer un juste équilibre entre le droit de propriété intellectuelle d'une part, et la liberté d'entreprise, le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations, d'autre part. Une injonction faite à un prestataire de services d'hébergement de mettre en place un système de filtrage d'une telle ampleur est ainsi contraire au droit de l'Union. Comme le note Francis Donnat, Directeur des politiques publiques Google France, rien n'empêche cependant les hébergeurs de le faire volontairement<sup>1700</sup>. Face à un contexte de responsabilisation accrue, bon nombre d'hébergeurs recourent à des solutions techniques visant à empêcher la diffusion de contenu illicite par le biais de leurs services de leur propre initiative<sup>1701</sup>, soit en dehors du cadre d'une injonction judiciaire ou administrative. C'est d'une certaine manière ce que semble encourager le législateur européen en prévoyant que les services hébergeurs les plus exposés à des contenus à caractère terroriste pourront se voir imposer l'adoption de mesures proactives (désormais désignées sous le terme de « mesures spécifiques ») pour prévenir l'utilisation abusive de leurs services<sup>1702</sup>, tout en leur laissant le soin de choisir la mesure appropriée. Il est donc fort à parier que le recours à ce type de solution technique s'amplifie pour répondre aux impératifs de la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne.

43. Outre les mesures de filtrage, c'est aussi face à la nécessité d'assurer une suppression efficace des contenus illicites en ligne que le juge européen a eu l'occasion de préciser les contours de l'interdiction de surveillance générale des contenus en ligne.

---

<sup>1698</sup> Recommandation CM/Rec(2008) 6 du Comité des ministres aux États membres sur les mesures visant à promouvoir le respect de la liberté d'expression et d'information des médias internet, adoptée le 26 mars 2008.

<sup>1699</sup> L. MARINO, *Op.cit.*

<sup>1700</sup> F. DONNAT, *Op.cit.*

<sup>1701</sup> Voy. Notamment en ce sens T. MADIEGA, « Réforme du régime européen de responsabilité des intermédiaires en ligne. Contexte de la future législation relative aux services numériques », Service de recherche du Parlement européen, 2020, accessible depuis le lien suivant (consulté le 14 mars 2021) : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649404/EPRS\\_IDA\(2020\)649404\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649404/EPRS_IDA(2020)649404_FR.pdf)

<sup>1702</sup> Voy. art. 5, paragraphe 2 du règlement relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, *Op.cit.*

## **2. L'interdiction d'une surveillance généralisée des contenus en ligne mise en balance avec la préservation de l'efficacité des injonctions de suppression**

44. Dans l'arrêt *Glawischnig-Piesczek*<sup>1703</sup> rendu le 3 octobre 2019, la Cour fut cette fois invitée à préciser les conditions dans lesquelles un hébergeur exploitant une plateforme de réseau social (« Facebook ») peut être soumis à l'obligation de supprimer des commentaires identiques, voire, équivalents à un commentaire précédemment déclaré illicite<sup>1704</sup>. La question soumise à la Cour portait plus précisément sur la conformité d'une injonction judiciaire de suppression dont la portée s'étendait aux contenus « identiques » et « équivalents » au contenu préalablement identifié comme étant illicite. Il revenait ainsi à la juridiction luxembourgeoise de déterminer dans quelle mesure une injonction de cette portée peut se concilier avec l'article 15, paragraphe 1 de la directive sur le commerce électronique prévoyant l'interdiction d'imposer aux hébergeurs une obligation générale de surveiller les informations qu'ils transmettent ou stockent, ou une obligation de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illicites<sup>1705</sup>.
45. Le litige trouve son origine dans la publication d'un commentaire injurieux à l'encontre de Eva Glawischnig-Piesczek, députée au Conseil national d'Autriche et présidente du groupe parlementaire « Les Verts » par un utilisateur du réseau social *Facebook*<sup>1706</sup>. Si le contenu litigieux fut déclaré illicite au regard de sa nature diffamatoire, les apports de cette décision n'en demeurent pas moins pertinents pour les enjeux liés à la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne.
46. Au terme de son raisonnement, la Cour commence par rappeler le principe établi à l'article 14, paragraphe 1 de la directive sur le commerce électronique en vertu duquel, l'hébergeur ne peut être tenu responsable du contenu qu'il stocke que s'il n'a pas agi promptement pour retirer les informations illicites ou pour rendre leur accès impossible dès lors qu'il en a eu connaissance par un tiers. Ce principe étant posé, la Cour précise sur le fondement de ladite directive que les autorités nationales compétentes (juridictions ou autorités administratives) ont toutefois la possibilité d'enjoindre à un hébergeur que soit mis un terme à une violation, ou de prendre des mesures pour prévenir celle-ci. Les États membres disposent d'une marge d'appréciation importante à cet égard. Ce faisant, la Cour confirme qu'un hébergeur peut être le destinataire

---

<sup>1703</sup> C.J., arrêt *Eva Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland Limited*, 3 octobre 2019, aff. C-18/18, EU:C:2019:82. Pour un commentaire détaillé de cet arrêt voy. C. RAUCHEGGER and A. KUCZERAWY, « Injunctions to remove illegal online content under the eCommerce Directive: *Glawischnig-Piesczek* », *Common Market Law Review*, vol. 57, 2020, pp. 1495-1526.

<sup>1704</sup> Voy. en ce sens S. PEYROU, « Société de l'information, vie privée et protection des données à caractère personnel : des précisions attendues », *Revue du droit de l'Union européenne*, n°1, 2020, pp. 210-219.

<sup>1705</sup> Pour un commentaire de cette décision voy. notamment D. SIMON, « Communications électroniques – Obligations des hébergeurs », *Revue Europe* n°12, 2019, pp. 47-48.

<sup>1706</sup> Ledit commentaire a été qualifié par la juridiction de renvoi d'injurieux, de nature à porter atteinte à l'honneur de la requérante et à la diffamer.

d'injonctions adoptées sur le fondement du droit national d'un État membre, même dans l'hypothèse où il n'est pas considéré comme responsable.

47. Les considérations liées aux défis que soulève la régulation des modes d'expression en ligne sont palpables dans le raisonnement de la Cour. Il n'est pas anodin de relever que cette décision intervient dans un contexte législatif marqué par la recherche d'une plus grande efficacité dans la lutte contre les contenus illicites en ligne menée au niveau européen. Dans le cadre de son interprétation, la Cour relève d'emblée que le législateur européen a entendu tenir compte des effets potentiellement plus préjudiciables des violations commises par le biais de l'internet et de l'importance de préserver une confiance entre les autorités nationales quant aux procédures disponibles pour y mettre fin, voire, pour les prévenir <sup>1707</sup>.
48. Se livrant à une interprétation téléologique de la directive précitée, la Cour en déduit qu'aucune limitation à la portée d'une injonction de suppression ne saurait être présumée aux fins de sa mise en œuvre<sup>1708</sup>. La réponse à la question préjudicielle posée implique toutefois de distinguer selon que l'injonction litigieuse vise la suppression de contenus « identiques » ou « équivalents » au contenu préalablement déclaré illicite. Dans les deux cas, la Cour devra s'assurer qu'une injonction d'une telle portée n'aura pas pour effet de contraindre le service hébergeur à exercer une forme de surveillance contraire au droit de l'Union.
49. S'agissant d'un contenu « identique », la Cour ne voit pas d'objection à ce qu'une juridiction nationale enjoigne à un hébergeur de supprimer ou de bloquer l'accès aux informations qu'il stocke dont le contenu est « identique » à celui d'une information préalablement déclarée illicite. Pour justifier cette solution, le juge de l'Union se fonde sur la distinction tracée en droit de l'Union entre une obligation générale de surveillance, prohibée par le droit de l'Union, et une obligation de surveillance applicable à un « cas spécifique », qui demeure autorisée. Cette dernière hypothèse correspond précisément à une situation telle qu'en l'espèce, où une information précise stockée par un prestataire de service en ligne a été jugée illicite. La Cour confirme ainsi la faculté pour une juridiction nationale d'imposer à un hébergeur de prendre des mesures pour faire supprimer de manière ciblée une information préalablement déclarée illicite. Se reflète ici le souci du juge européen de prendre en considération l'effet amplificateur de l'internet compte tenu de l'impact quantitatif des messages diffusés par ce biais - une préoccupation également exprimée par les juges nationaux dans le cadre du traitement de la haine en ligne<sup>1709</sup>. Eu égard à cette préoccupation, la Cour considère qu'il est légitime qu'une juridiction puisse obtenir de la part d'un hébergeur la suppression ou le blocage d'un contenu identique à celui préalablement constaté comme

---

<sup>1707</sup> C.J., arrêt *Eva Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland Limited*, *Op.cit.*, para. 28.

<sup>1708</sup> *Ibid.*, para. 30.

<sup>1709</sup> « Liberté d'expression : faut-il changer la loi de 1881 ? », Interview France culture, 24 octobre 2020, <https://www.franceculture.fr/emissions/le-temps-du-debat/liberte-dexpression-faut-il-etre-tolerants-avec-les-intolerants>

illicite. Ce faisant, elle ne considère pas qu'une injonction dont la portée s'étendrait à des contenus identiques au contenu illicite reviendrait à mettre à la charge de l'hébergeur une obligation générale de surveillance contraire au droit de l'Union.

50. S'agissant de la possibilité d'étendre la portée d'une injonction à des contenus « équivalents », à savoir des informations dont le contenu diverge très peu de celui ayant donné lieu au constat d'illicéité, la Cour ne relève pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union sous réserve de certaines conditions. Ici encore, ce sont les considérations liées à la spécificité de l'internet et la nécessité de préserver l'efficacité de l'injonction nationale émise qui semblent primer dans le raisonnement de la Cour. Le juge européen entend notamment prendre en compte le risque de contournement d'une mesure de suppression ou de blocage par le fait de changer légèrement un message (lui donnant ainsi un contenu équivalent). Se référant aux objectifs qu'a entendu poursuivre le législateur de l'Union, la Cour entend rechercher un point d'équilibre entre différents intérêts en jeu : la protection des atteintes à la réputation d'une part et la liberté d'entreprendre de l'hébergeur d'autre part, hébergeur qui ne doit pas se voir imposer des obligations excessives. A cet égard, la Cour subordonne la possibilité d'enjoindre à un hébergeur de supprimer des contenus équivalents au contenu illicite, à la condition que cela ne soit pas de nature à le contraindre à procéder à une appréciation autonome dudit contenu. Autrement dit, la Cour ne s'oppose pas, par principe, à ce qu'une injonction puisse s'étendre à des contenus équivalents pour autant que cela n'implique pas pour l'hébergeur de procéder lui-même à l'appréciation dudit contenu. Quoique guidée par des considérations liées à la liberté d'entreprendre des hébergeurs, cette précision peut s'analyser comme une protection face aux risques de suppression abusive. Il est largement admis qu'une entreprise privée n'est pas aussi compétente qu'un juge pour apprécier elle-même la nature d'un acte d'expression. La précision apportée par le juge européen n'est toutefois pas de nature à dissiper tout risque en ce sens.

51. En l'espèce, la Cour part du principe qu'une injonction étendue à des contenus équivalents n'impose pas une charge excessive à l'hébergeur dans la mesure où celui-ci peut s'appuyer sur les informations contenues dans l'injonction pour identifier facilement des contenus équivalents et, le cas échéant, recourir à des moyens de recherche automatisés. Dans le même sens, « la proposition de loi française relative à la lutte contre les contenus haineux en ligne (dite « loi Avia ») prévoyait un dispositif administratif permettant de demander le blocage des sites miroirs qui reprenaient totalement ou partiellement des sites pour lesquels une décision passée en force de chose jugée avait été prise<sup>1710</sup>. Bien qu'étant animée par le souci d'améliorer le traitement judiciaire des discours de haine, cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel français<sup>1711</sup>. Sans méconnaître les difficultés liées à la régulation de la

---

<sup>1710</sup> Voy. Assemblée nationale, Proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2019.

<sup>1711</sup> C.C., Décision n°2020-801 DC du 18 juin 2020, Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, para. 25.

quantité de contenus s'exprimant en ligne, l'on peut douter de la capacité d'un acteur privé à procéder à une telle opération de vérification. D'autant que le caractère peu précis de la définition de ce qu'est un « contenu équivalent » paraît difficilement exclure toute hypothèse d'interprétation autonome. A cet égard, l'approche retenue par la Cour de justice s'écarte quelque peu de celle de l'Avocat général, lequel accorde une importance particulière à l'orthographe, l'ordre des mots et la ponctuation dans l'identification d'un contenu équivalent à l'information qualifiée d'illicite<sup>1712</sup>. Par contraste, la Cour semble inclure sous cette notion des messages contenant des formulations légèrement différentes<sup>1713</sup>. En appliquant cette approche au cas d'espèce, *Facebook* serait tenu d'effacer des contenus utilisant d'autres mots pour signifier que Eva Glawischnig-Piesczek est une « sale traîtresse du peuple », une « idiote corrompue » et une « fasciste ». En tout état de cause, c'est aux juridictions nationales que revient le soin de préciser ce qui mérite d'être considéré comme un « contenu équivalent » dans le cadre d'une injonction. Quant au recours aux moyens de détection automatisés, qui semble être encouragé par la Cour pour faciliter le travail des hébergeurs, ces moyens présentent certaines limites déjà évoquées dans les parties précédentes. En effet, ce type de procédé est régulièrement pointé du doigt en ce qu'il ne permet pas d'apprécier le contexte d'un contenu - un élément pourtant déterminant pour évaluer la nature haineuse ou terroriste d'une expression et éviter les risques de censure excessive<sup>1714</sup>.

52. L'avocat général préconisait en outre dans cette affaire de restreindre l'injonction de suppression de contenu équivalent aux seuls contenus émanant du même utilisateur et non pas aux contenus générés par l'ensemble des utilisateurs du service de communication en ligne<sup>1715</sup>. Celui-ci était d'avis qu'une obligation étendue aux contenus émanant de tous les utilisateurs serait disproportionnée, tant au regard de la liberté d'entreprendre que du droit à la liberté d'expression, lequel comprend le droit de recevoir et d'accéder à des informations. Il n'a pas été suivi par la Cour.

53. Enfin, il nous faut souligner un autre apport majeur de l'arrêt qui réside dans la portée territoriale conférée à de telles injonctions. La Cour considère que le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'une injonction nationale puisse produire des effets à l'échelle mondiale<sup>1716</sup>, sous réserve que les États membres tiennent compte des règles applicables au niveau international. Dans ce schéma, une juridiction française pourrait enjoindre à un hébergeur de faire supprimer dans n'importe quel autre Etat européen, et même au-delà, un contenu identique ou équivalent au contenu jugé illicite selon sa propre législation. Une telle faculté s'inscrit à n'en pas douter dans l'objectif d'assurer l'efficacité d'une injonction de suppression de contenus diffamatoires, une

---

<sup>1712</sup> Conclusions de l'avocat général M. MACIEJ SZPUNAR présentées le 4 juin 2019, aff. C-18/18, para. 67.

<sup>1713</sup> C.J., arrêt *Eva Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland Limited*, *Op.cit.*, para. 41.

<sup>1714</sup> Voy. notamment en ce sens J. BRAUN et F. LAURENT, « La lutte contre le terrorisme par la censure des 'contenus à caractère terroriste' : une ingérence justifiée au droit à la liberté d'expression ? », *Revue belge de droit international*, 2018/2, p. 631 et s.

<sup>1715</sup> Conclusions de l'avocat général M. MACIEJ SZPUNAR présentées le 4 juin 2019, *Op.cit.*, para. 75.

<sup>1716</sup> C.J., arrêt *Eva Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland Limited*, *Op.cit.*, para. 48

préoccupation également au cœur de la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne<sup>1717</sup>. Rappelons que le règlement européen relatif à la prévention de la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne s'appliquera à l'ensemble des fournisseurs de service d'hébergement proposant leurs services dans l'Union quels que soient leur lieu d'établissement<sup>1718</sup>.

54. L'interprétation rendue par la Cour dans cet arrêt laisse entrevoir une conciliation possible entre l'interdiction de principe d'une surveillance généralisée des contenus en ligne et le souci des législateurs européen et nationaux de renforcer l'efficacité des décisions judiciaires de suppression/blocage de contenus illicites. A cette fin, la Cour n'exclut pas la possibilité que puisse être menée une forme de surveillance ciblée afin de détecter et supprimer les contenus équivalents à un autre qui a déjà été déclaré illicite moyennant certaines conditions. Elle se montre toutefois évasive sur la manière concrète dont ces exigences peuvent être conciliées sans porter atteinte aux droits fondamentaux des utilisateurs, au premier rang desquels la liberté d'expression. Si cet arrêt a été salué par une partie de la doctrine en ce qu'il contribue à renforcer la protection des victimes de la haine et de la diffamation en ligne, il laisse cependant ouvertes plusieurs questions concernant les rapports entre la liberté d'expression et la responsabilisation croissante des grandes plateformes privées. Ainsi que l'a relevé Sylvie Peyrou, « le juge européen n'a, à aucun moment, placé le débat sur la question de la liberté d'expression, portée pourtant en étendard par Facebook ». Le porte-parole de ladite plateforme avait déclaré en ce sens : « 'Ce jugement soulève d'importantes questions en matière de liberté d'expression et concernant le rôle que doivent jouer les entreprises d'Internet dans la surveillance, l'interprétation et la suppression de messages illégaux', ne manquant pas de fustiger cet arrêt qui 'sape le principe ancien selon lequel un pays n'a pas le droit d'imposer ses lois à d'autres pays et espérant que les tribunaux 'adopteront une approche proportionnée et mesurée pour éviter les effets néfastes sur la liberté d'expression »<sup>1719</sup>.

55. Le fait qu'internet soit devenu un puissant outil de communication et de mise en relation a corrélativement conduit les services de sécurité à investir l'espace numérique par l'intermédiaire des acteurs privés. Une part importante de la prévention du terrorisme passe aujourd'hui par une meilleure régulation des contenus s'exprimant en ligne, comme il a été vu précédemment, mais également par des techniques de collecte et de conservation de données auprès de service de télécommunications. Dans la mesure où

---

<sup>1717</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, *Op.cit.*

<sup>1718</sup> Une procédure applicable aux injonctions de retrait transfrontières (lorsqu'un hébergeur n'a pas son établissement principal ou n'a pas de représentant légal dans l'Etat membre de l'autorité émettrice de l'injonction de retrait) est prévue à l'art. 4 du règlement.

<sup>1719</sup> S. PEYROU, *Op.cit.*, pp. 218-219. Pour un aperçu des réactions suite au prononcé de cet arrêt voy. A. SATARIANO, « Facebook can be forced to delete content worldwide, E.U.'s top court rules », 3 October 2020, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2019/10/03/technology/facebook-europe.html>; European Digital Rights, « CJEU ruling on fighting defamation online could open the door for upload filters », 4 October 2019, <https://edri.org/our-work/cjeu-ruling-on-fighting-defamation-online-could-open-the-door-for-upload-filters/>



ces pratiques ont pour point commun d’interférer avec le droit à la liberté d’expression par la surveillance des communications qu’elles engendrent, il est intéressant de voir quelle place est réservée aux impératifs liés à la préservation de cette liberté dans le contexte d’activités de conservation massives de données de communication à des fins sécuritaires.

### **3. Les rapports étroits entre liberté d’expression, protection de la vie privée et des données à caractère personnel**

56. Les rapports entre liberté d’expression, protection de la vie privée et des données à caractère personnel sont de plus en plus étroits en raison des nouvelles possibilités de surveillance des communications électroniques. Ce resserrement a d’ailleurs été constaté par le contrôleur européen de la protection des données lors de son examen de la proposition de règlement relatif à la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne<sup>1720</sup>. Il a également été mis en lumière par plusieurs affaires majeures portées devant la Cour de justice relativement à des législations nationales permettant une conservation massive de données à caractère personnel dans l’espace numérique au nom de plusieurs impératifs sécuritaires. Dans l’arrêt de grande chambre *Tele2 Sverige*<sup>1721</sup>, tout comme dans l’arrêt *La Quadrature du Net et autres*<sup>1722</sup> qui est venu enrichir la jurisprudence de la Cour relative à la conservation des données à caractère personnel, l’interprétation de la directive 2002/58/CE (dite « directive vie privée et communications électroniques ») était requise au regard de plusieurs législations nationales permettant aux autorités nationales d’enjoindre aux services de communications électroniques une conservation généralisée et indifférenciée des données de localisation et de trafic des utilisateurs. Dans ces conditions, la Cour était amenée à préciser les contraintes qu’impose le droit de l’Union au regard des pratiques que les États membres jugent nécessaires à la protection nationale et à la lutte contre la criminalité et le terrorisme. Ces décisions sont notoires, par l’importance des questions qu’elles soulèvent dans un contexte de digitalisation croissante – contexte propice à des abus si les techniques de surveillance dans l’espace numérique ne sont pas suffisamment encadrées. Sans rentrer dans le détail de l’évaluation de conformité menée par la Cour dans ces deux affaires, l’accent sera mis ici sur les incidences qui sont susceptibles d’en résulter pour le droit à la liberté d’expression. Il s’agira d’en tirer d’éventuelles conséquences pour la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne.

---

<sup>1720</sup> European Data Protection Supervisor (EDPS), Formal comments of the EDPS on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online, 12 February 2019, p. 2, available at (consulted on 20 March 2021): [https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/2018-02-13\\_edps\\_formal\\_comments\\_online\\_terrorism\\_regulation\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/2018-02-13_edps_formal_comments_online_terrorism_regulation_en.pdf)

<sup>1721</sup> C.J., arrêt *Tele 2 Sverige AB*, 21 décembre 2016, aff. C-203/15, EU:C:2016:970.

<sup>1722</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, 6 octobre 2020, aff. Jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU :C :2020 :791.

57. Dans les deux arrêts de grande chambre précités, il revenait à la Cour d'interpréter la dérogation prévue à l'article 15, paragraphe 1 de ladite directive 2002/58/CE<sup>1723</sup> à la lumière de plusieurs intérêts concurrents. Cette disposition permet aux États membres d'introduire des exceptions à l'obligation de principe qui leur incombe de garantir la confidentialité des données à caractère personnel « lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique » et qu'elle répond à l'un des buts définis par celle-ci, à savoir la sauvegarde de la sécurité nationale, la défense et la sécurité publique, ou la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées du système de communications électroniques.
58. Il est vrai que dans ces deux arrêts de grande chambre le problème de la conservation massive de données de communications électroniques est résolu principalement au regard des articles 7 et 8 de la Charte protégeant respectivement le droit au respect de la vie privée et de la protection de données à caractère personnel. Pour apprécier les limitations que peuvent apporter les États membres aux garanties offertes en matière de protection des données personnelles par la directive 2002/58/CE, il est logique que la Cour se place sur le terrain de ces deux droits fondamentaux. Pour autant, le juge de l'Union ne méconnaît pas que les moyens de surveillance des communications électroniques litigieux peuvent avoir des répercussions sur le droit à la liberté d'expression consacré à l'article 11 de la Charte. Cette disposition était d'ailleurs invoquée à l'appui de plusieurs demandes de décisions préjudicielles soumises par les parties requérantes dans l'affaire *La Quadrature du Net et autres*<sup>1724</sup>. Dans la lignée de ce qu'elle avait reconnu dans l'arrêt *Digital Rights*<sup>1725</sup>, la Cour considère qu'une mesure de conservation de données généralisée et indifférenciée peut avoir une incidence sur l'utilisation des moyens de communications électroniques et, en conséquence, sur l'exercice de la liberté d'expression des utilisateurs de ces services<sup>1726</sup>. Pour le juge de l'Union, une atteinte à ce droit fondamental peut se matérialiser même lorsque la mesure en cause n'autorise pas la conservation du contenu d'une communication, ni ne permet l'accès aux informations consultées en utilisant un réseau de communication électroniques<sup>1727</sup>. En l'occurrence, il s'agissait de métadonnées relatives au trafic et à la localisation.
59. Le risque qu'une conservation préventive des données personnelles aux fins de lutter contre la criminalité et de sauvegarder de la sécurité nationale affecte la liberté d'expression des utilisateurs de moyens de communications électroniques est réaffirmée par la Cour dans l'arrêt particulièrement attendu *La Quadrature du Net* » concernant

---

<sup>1723</sup> Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques), *J.O.C.E.*, L 201, 21 juillet 2002.

<sup>1724</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*, point 1.

<sup>1725</sup> C.J., arrêt *Digital Rights Ireland LTD c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and others*, 8 avril 2014, aff. Jointes C-293/12 et C-594/12, points 25 et 70.

<sup>1726</sup> C.J., arrêt *Tele 2 Sverige AB*, *Op.cit.*, points 91 et 92 ; C.J., arrêt *La Quadrature du Net*, *Op.cit.*, point 117.

<sup>1727</sup> *Ibid.*, point 28.

plusieurs affaires jointes<sup>1728</sup>. Outre la question cruciale de l'applicabilité du droit de l'Union que la Cour confirme au terme d'une démonstration détaillée, il s'agissait notamment de savoir si, et dans quelle mesure, une réglementation nationale imposant aux fournisseurs de services de communications électroniques de conserver des données relatives au trafic et des données de localisation aux fins de sauvegarder la sécurité nationale, la défense et la sécurité publique, ou d'assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales peut se concilier avec les exigences de ladite directive 2002/58. Dans le cadre de cet exercice d'équilibrisme, il incombait ainsi à la Cour de « concilier la nécessité absolue de protection de la vie privée en matière de données électroniques et la nécessité non moins absolue de lutter contre la criminalité et la défense de la sécurité nationale »<sup>1729</sup>. Ici encore, le traitement de données litigieuses ne couvre pas le contenu des communications concernées mais permet d'avoir accès à un certain nombre d'informations concernant l'utilisateur (fréquence des communications, heure, durée, etc.) de nature à révéler des informations sur un nombre important d'aspects de la vie privée des personnes concernées, y compris des informations sensibles, telles que les opinions politiques ou encore les convictions religieuses<sup>1730</sup>. Dans le droit fil des arrêts précédents, la Cour reconnaît que les mesures de conservation de données litigieuses soulèvent des questions « relatives au respect non seulement des articles 7 et 8 de la Charte, relatifs, respectivement à la protection de la vie privée ainsi qu'à la protection des données à caractère personnel, mais également de l'article 11 de la Charte, relatif à la liberté d'expression »<sup>1731</sup>. Eu égard au caractère particulièrement intrusif des mesures de conservation de données litigieuses, la Cour considère que « la conservation des données relatives au trafic des données de localisation à des fins policière est susceptible, à elle seule, de porter atteinte au droit au respect des communications, consacré à l'article 7 de la Charte, et d'entraîner des effets dissuasifs sur l'exercice par les utilisateurs des moyens de communications électroniques de leur liberté d'expression, garantie à l'article 11 de celle-ci »<sup>1732</sup>.

60. Lorsqu'elle examine la conformité des mesures litigieuses au regard des critères classiques de nécessité et de proportionnalité, la Cour ne se réfère pas aux conditions dans lesquelles une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression peut être jugée admissible. L'examen de la proportionnalité des législations en cause s'opère principalement par référence aux critères dégagés par la Cour en matière de respect de la vie privée et de protection des données personnelles tels que protégés par les articles 7 et 8 de la Charte sans exclure des références à l'article 11 de celle-ci.

---

<sup>1728</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, 6 octobre 2020, *Op.cit.*

<sup>1729</sup> D. SIMON, « Droits fondamentaux – Protection des données », *Revue Europe*, n°12, comm. 374, décembre 2020.

<sup>1730</sup> *Ibid.*, point 117.

<sup>1731</sup> *Ibid.*, point 113. Dans le paragraphe qui suit immédiatement, elle souligne l'importance du droit fondamental à la liberté d'expression en ce qu'il constitue « l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste » et fait partie « des valeurs sur lesquelles, conformément à l'article 2 TUE, l'Union est fondée ».

<sup>1732</sup> *Ibid.*, point 118.

61. Est-il possible de tirer des conséquences des décisions précitées pour l'objet des mesures ayant plus spécifiquement trait à la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne ?<sup>1733</sup> Le règlement européen relatif à la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne n'a pas pour objet d'imposer une conservation généralisée et indifférenciée des données circulant par le biais des services hébergeurs concernés. Il impose en revanche des mesures de conservation ciblées à l'égard des contenus à caractère terroriste ayant été supprimés ou dont l'accès a été bloqué et des « données connexes »<sup>1734</sup>. Cette conservation est prévue pour une durée de six mois (renouvelable sous condition) notamment à des fins « de la prévention et de la détection d'infractions terroristes, ainsi que des enquêtes ou des poursuites en la matière »<sup>1735</sup>. Malgré les garanties prévues par le texte de la proposition de règlement contre les risques d'abus, le contrôleur européen de la protection des données émet de sérieux doute que ce niveau de protection puisse être jugé satisfaisant au regard des standards imposés par la Cour<sup>1736</sup>. Il relève en particulier que les garanties prévues sont formulées en des termes relativement proches de ceux que contenaient la directive 2006/24/CE sur la conservation des données, laquelle fut invalidée par la Cour<sup>1737</sup>. En tout état de cause, l'arrêt rendu dans l'affaire *La Quadrature du Net* et autres doit servir de mise en garde face aux éventuelles tentations d'enjoindre auxdits service hébergeurs la conservation indifférenciée des données stockées à des fins sécuritaires. A cet égard, la Cour considère que le droit de l'Union s'oppose à une réglementation nationale imposant aux fournisseurs d'accès à des services de communication au public en ligne et aux fournisseurs de services d'hébergement la conservation généralisée et indifférenciée, notamment des données à caractère personnel afférentes à ces services<sup>1738</sup>.

62. **Conclusion intermédiaire.** Si les quelques arrêts précités apportent un éclairage sur les pratiques admises en matière de filtrage et de suppression de contenu, il est regrettable que les références à la liberté d'expression demeurent marginales. Alors que la Cour se place sur le terrain de la liberté d'entreprendre dans l'arrêt *SABAM c. Netlog* pour évaluer concrètement les charges économiques que les mesures de filtrage/blocage font peser sur les opérateurs internet, elle ne se prononce que très peu sur les conséquences de ces pratiques sous l'angle de la liberté d'expression des utilisateurs. Et ce, alors même que la liberté d'expression fait partie des droits fondamentaux protégés par l'article 11 de la Charte au même titre que la liberté d'entreprise consacrée à l'article 16. De même que dans l'arrêt *Glawischnig-Piesczek*, si la Cour se soucie de ce que la

---

<sup>1733</sup> La décision rendue dans l'affaire *La Quadrature du Net et autres* nous enseigne que les exigences relatives à la protection de la confidentialité des communications et des données à caractère personnel s'appliquent aux activités des services hébergeurs : C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, 6 octobre 2020, *Op.cit.*, points 199 à 202.

<sup>1734</sup> Voy. art. 6, paragraphe 1 du règlement.

<sup>1735</sup> *Ibid.*, art. 6, paragraphe 1.b).

<sup>1736</sup> European Data Protection Supervisor (EDPS), Formal comments of the EDPS on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online, 12 February 2019, *Op.cit.*

<sup>1737</sup> C.J., arrêt *Digital Rights Ireland LTD c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and others*, *Op.cit.*

<sup>1738</sup> *Ibid.*, point 212.

mesure de suppression litigieuse n'implique pas pour l'hébergeur de devoir apprécier de manière autonome le contenu visé, c'est en considération des charges que cela impliquerait pour l'hébergeur et moins des risques pour la protection de la liberté d'expression des utilisateurs. Dans les deux affaires susmentionnées, les impératifs tenant à la préservation de la liberté d'entreprendre, à la protection des atteintes au droit d'autrui (ici la propriété intellectuelle et la réputation) ainsi qu'à l'efficacité de la lutte contre les contenus illicites en ligne pèsent fortement dans la mise en balance des intérêts concurrents. Compte tenu de l'intérêt accordé à la protection contre les usages abusifs de l'internet à des fins terroristes, il est probable que ces considérations pèsent tout autant dans le contexte de la lutte contre les contenus à caractère terroriste en ligne. D'autant que les infractions commises par le biais de l'internet et des médias sociaux posent de nombreux défis pour les juridictions nationales auxquels la Cour de justice de l'Union ne se montre pas indifférente. Ces quelques décisions apportent des précisions bienvenues concernant l'étendue des moyens de surveillance susceptibles d'être déployés pour répondre aux besoins de la lutte contre les contenus illicites en conformité avec les exigences du droit de l'Union. Elles ne peuvent cependant être regardées comme des décisions de référence pour examiner la compatibilité des pratiques de régulation privées des contenus en ligne avec la liberté d'expression ; elles ne permettent pas de répondre à l'ensemble des préoccupations soulevées par la responsabilisation croissante des entreprises privées de l'internet à l'égard des contenus terroristes susceptibles d'être diffusés par leurs biais. Il en va notamment ainsi des questions relatives à l'encadrement du rôle des acteurs privés lorsque ceux-ci sont amenés à apprécier eux-mêmes la licéité d'un contenu ou de celles relatives à l'encadrement du recours aux algorithmes pour assurer une suppression efficace des contenus illicites en ligne. Par ailleurs, la Cour a jusqu'ici été amenée à se prononcer sur les pratiques de filtrage autorisées dans le cadre de contentieux liés à la protection du droit d'auteur et à la réputation d'autrui. Il n'est pas certain que la balance des intérêts en jeu s'opère de la même manière lorsqu'il est question de contenus à caractère terroriste.

63. Si la jurisprudence de la Cour de justice contribue à tracer la limite des pratiques acceptables en matière de surveillance des opinions en ligne, la Cour européenne des droits de l'homme se présente comme un acteur particulièrement influent pour interpréter les standards applicables en matière de liberté d'expression qu'il s'agisse de délimiter son étendue ou d'apprécier les conditions dans lesquelles il est possible d'en limiter l'exercice. Les développements qui suivent s'attacheront à faire ressortir plusieurs apports pertinents de la jurisprudence relative à l'article 10 CEDH sur des questions intéressant directement les restrictions aux actes de la parole ou de l'écrit en lien avec le terrorisme. Les jurisprudences sélectionnées pour l'objet de cette partie de l'analyse ne se limitent pas à l'expression d'opinion empruntant le canal de l'internet, ce qui n'empêche pas d'en extraire des enseignements utiles applicables à l'environnement numérique.

## **B. L'apport de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : une approche casuistique**

64. A partir d'une sélection d'arrêts pertinents, les développements qui suivent s'attacheront à identifier des critères permettant de déterminer jusqu'où s'étend la liberté d'expression lorsqu'il est question d'opinions radicales en lien avec le terrorisme<sup>1739</sup> (1) et la mesure dans laquelle une ingérence dans l'exercice de ce droit peut-elle être jugée compatible avec les standards établis par la Convention (2).

### ***1. La question de l'étendue de la liberté d'expression lorsque sont en jeu des expressions polémiques en lien avec le terrorisme***

65. La restriction des opinions émises sur les questions liées au terrorisme ne peut s'analyser indépendamment de la protection accordée à la liberté d'expression, dont il faut rappeler depuis la célèbre jurisprudence *Handyside*, qu'elle vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population<sup>1740</sup>. La question de l'étendue de la liberté d'expression n'appelle pas de réponse évidente, en particulier lorsqu'il s'agit d'expressions portant sur des questions aussi sensibles et sujettes à interprétation que le terrorisme. Cette tâche délicate revient prioritairement au juge national, amené à déterminer la signification d'un propos au regard des limites posées par la loi. Si la Cour EDH n'est pas compétente pour apprécier la licéité d'un contenu, elle est néanmoins susceptible d'exercer un contrôle subsidiaire pour savoir si une ingérence peut être compatible avec la liberté d'expression telle que protégée par l'article 10 CEDH et si l'expression en cause est suffisamment digne de cette protection. Ce faisant, la Cour a développé plusieurs critères permettant d'identifier un seuil au-delà duquel une opinion ne bénéficie plus de la protection du droit à la liberté d'expression. A ce stade, il convient de distinguer le cas de figure de la déchéance pure et simple de la liberté d'expression à l'égard d'expressions s'analysant en une destruction des droits protégés par la Convention, de l'hypothèse des expressions, qui, bien que polémiques, demeurent couvertes par cette protection<sup>1741</sup>.

66. Bien que les limites portées à la liberté d'expression doivent s'interpréter strictement selon une jurisprudence constante de la Cour, une personne ne pourrait pas se prévaloir des droits et libertés garantis par la Convention à des fins contraires au texte et à l'esprit

---

<sup>1739</sup> Si l'on s'efforcera de concentrer l'analyse sur des expressions légitimant des actes violents ou promouvant l'idéologie terroriste, l'on ne s'interdira pas de faire des parallèles avec d'autres types de discours violents lorsque cela sera pertinent.

<sup>1740</sup> Cour EDH (plén.), *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, no. 5493/72.

<sup>1741</sup> Voir F. TULKENS, « La liberté d'expression et le discours de haine », *Revue de la faculté de droit de Liège*, 2015, p. 477-496.

de la Convention. L'on retrouve ici en creux l'idée que la liberté ne doit pas profiter aux ennemis de la liberté. Un tel agissement s'analyserait en un abus de droit exclu de la protection offerte par la CEDH en vertu de son article 17. Par l'introduction de l'article 17 CEDH, les rédacteurs ont souhaité éviter que les droits garantis par la Convention ne puissent conduire à rouvrir les pages les plus sombres de l'Histoire<sup>1742</sup>. Cela signifie qu'en pareille hypothèse, l'ingérence litigieuse échappe totalement au contrôle de la Cour<sup>1743</sup>. Il est à noter que l'abus de droit est également interdit par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en son article 54, en vertu duquel « Aucune des dispositions de la présente Charte ne doit être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la présente Charte ou à des limitations plus amples des droits et libertés que celles qui sont prévues dans la présente Charte ». S'il s'avère que l'application jurisprudentielle de l'article 17 CEDH, en sa fonction de déchéance pure et simple, demeure limitée et sert bien souvent d'« arrière-fond interprétatif »<sup>1744</sup> à la lecture des conditions de l'article 10, paragraphe 2, les contentieux dans lesquels cette disposition entre en jeu n'en demeurent pas moins pertinents pour identifier un seuil au-delà duquel certains discours ne sont plus tolérés dans une société démocratique.

67. Plusieurs affaires portées devant la Cour de Strasbourg fournissent un éclairage sur les critères au regard desquels certaines expressions doivent être déchuées de la protection offerte par la liberté d'expression<sup>1745</sup>. Une ligne jurisprudentielle claire tend à exclure des formes d'expression qui sont incompatibles avec les valeurs proclamées et garanties par celle-ci. Les valeurs de la tolérance, la non-discrimination, ou encore, la paix sociale étant les plus couramment réaffirmées face à des expressions véhiculant des idéologies contraires à l'esprit de Convention<sup>1746</sup>. Il est à noter que la Cour de justice de l'Union européenne a déjà eu l'occasion d'interpréter la notion d'« incitation à la haine » comme contraire « à toute idéologie respectueuse des valeurs humaines », notamment lorsqu'elle se manifeste par « des initiatives faisant l'apologie de la violence par des actes terroristes contre une communauté déterminée de personnes »<sup>1747</sup>. Les exemples de discours contraires aux valeurs défendues par la Convention dont la Cour de

<sup>1742</sup> Pour un commentaire de cette disposition Voy. S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme est-il indispensable ? », *Rev. Trim. D.H.*, 2001/46, p. 541.

<sup>1743</sup> Autrement dit, la Cour ne s'attachera pas à vérifier les conditions de validité de l'ingérence au regard de l'article 10, paragraphe 2.

<sup>1744</sup> Voy. notamment en ce sens S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme est-il indispensable ? », *Rev. Trim. D.H., Op.cit.*, para. 10 et s. L'auteur identifie plusieurs incertitudes relatives à la portée assignée par la Cour à cette disposition. Se pose notamment la question de savoir si l'article 17, dans sa fonction de déchéance pure et simple, n'a pas plutôt vocation à être utilisé comme arrière fond interprétatif dans le cadre du contrôle de l'admissibilité des restrictions à la liberté d'expression opéré en vertu de l'article 10, paragraphe 2.

<sup>1745</sup> Les affaires incluses dans le cadre de cette analyse ne sont pas exhaustives. Ont été ciblées des affaires mettant en cause l'expression d'opinions en lien avec le terrorisme sans exclure l'apport de décisions relatives à d'autres types de contenus jugés incompatibles avec la Convention tels que le révisionnisme, le négationnisme ou l'apologie de la politique nazie.

<sup>1746</sup> Cour EDH, *Roj TV A/S c. Danemark*, 17 avril 2018, no. 24683/14, §32.

<sup>1747</sup> C.J., arrêt *Mesopotamia Broadcast A/S METV et Roj TV A/AS c. Bundesrepublik Deutschland*, *Op.cit.*, para. 42. Voy. également Conclusions de l'avocat général M. BOT présentées le 5 mai 2011, aff. jointes C-244/10 et C-245/10, para. 63 et s.

Strasbourg a eu à connaître comprennent notamment des propos incitant manifestement à la violence, entre autres terroriste<sup>1748</sup>, ou encore des expressions attisant la haine ou toute autre forme d'intolérance<sup>1749</sup>, telles des expressions associant tous les musulmans à un acte grave de terrorisme<sup>1750</sup>. Revêtant la plupart du temps un caractère illicite en droit national, de tels actes d'expression sont considérés comme la manifestation d'une idéologie contraire aux valeurs de la Convention et ne peuvent prétendre à la protection offerte par la liberté d'expression<sup>1751</sup>. Cette position a été confirmée récemment dans l'arrêt *Perinçek c. Suisse* dans lequel il a été considéré que la question déterminante pour caractériser un usage abusif des droits garantis par la Convention est de savoir si un discours a pour but d'inciter à la haine ou à la violence<sup>1752</sup>. A cet égard, la Cour a déjà eu l'occasion de préciser que la notion d'« incitation à la violence » revêt un sens large ne recouvrant pas seulement l'appel direct à la violence mais aussi ses manifestations plus diffuses et indirectes<sup>1753</sup>. L'application de ces critères doit cependant tenir compte du contexte de leur énonciation. A cet égard, la Cour privilégie une appréciation au cas par cas et il ne peut en être autrement dès lors qu'il est question d'acte expressif dont le sens se trouve par définition ouvert à interprétation. Cette approche casuistique ne permet pas toujours de cerner avec précision lorsqu'un discours, même haineux ou violent, échappe à la protection de l'article 10 par le jeu de l'article 10 paragraphe 2 ou de sa lecture combinée avec l'article 17 CEDH<sup>1754</sup>. A titre d'exemple, de simples déclarations de sympathie à l'égard de groupes terroristes ne semblent pas franchir le seuil des expressions contraires aux valeurs protégées par la Convention<sup>1755</sup>. De même que des expressions polémiques/apologétiques relatives au terrorisme, quoique illicites au regard du droit national, ne sont pas nécessairement soustraites de la protection du droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention<sup>1756</sup>. Dans l'arrêt *Leroy c. France*, la Cour considère que l'expression litigieuse – nonobstant la qualification d'apologie du terrorisme retenue par les juridictions nationales – ne constitue pas une justification à ce point non équivoque de

<sup>1748</sup> Cour EDH, *Roj TV A/S c. Danemark*, 17 avril 2018, no. 24683/14, § 46.

<sup>1749</sup> Cour EDH, *Belkacem c. Belgique*, 27 juin 2017, no. 34367/14.

<sup>1750</sup> Cour EDH, *Norwood c. Royaume-Uni*, 16 novembre 2004, no. 23131/03.

<sup>1751</sup> Cour EDH, *Roj TV A/S c. Danemark*, préc. §§ 46-48; Cour EDH, *Hizb Ut-Tahirir et autres c. Allemagne*, 12 juin 2012, no. 31098/08, §§73-74.

<sup>1752</sup> Cour EDH (gde. ch.), *Perinçek c. Suisse*, 15 octobre 2015, no. 27510/08, § 52. Pour un commentaire de cette décision voir L.-M. LE ROUZIC, « Négationnisme, génocide et abus de droit », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, chron n°11, 2014. Pour un exemple en lien avec des propos exprimés sur des questions liées au terrorisme voir Cour EDH, *Ceylan c. Turquie*, 8 juillet 1999, no. 23556/94, §36.

<sup>1753</sup> J.-F. FLAUSS, « La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression », in *La liberté d'expression aux États-Unis et en Europe*, E. ZOLLER (dir.), Dalloz, 2008, p. 128 ; Voy. Arrêt Cour EDH, *Halis Dogan c. Turquie* (n°3), no. 4119/02.

<sup>1754</sup> Voy. En ce sens J.-F. FLAUSS, *Op.cit.*, pp. 127-128.

<sup>1755</sup> Cour EDH, *Roj TV A/S c. Danemark*, préc. §§ 46-48. Voy. Également s'agissant de discours contraires aux valeurs démocratiques et à la laïcité Cour EDH, *Müslüm Gündüz c. Turquie*, 4 décembre 2003, § 51. Le juge européen considère que, pris dans leur contexte, les propos litigieux ne peuvent passer pour un appel à la violence, ni pour un discours de haine fondé sur l'intolérance religieuse. Pour la Cour, « le simple fait de défendre la charia, sans en appeler à la violence pour l'établir, ne saurait passer pour un 'discours de haine' » privé de la protection de l'article 10.

<sup>1756</sup> Cour EDH, *Leroy c. France*, 2 octobre 2008, no. 36109/03, § 27 ; Cour EDH, arrêt *Stomakhin c. Russie*, 8 octobre 2018, no. 52273/07, § 92.



l'acte terroriste qui la ferait échapper à la protection garantie par l'article 10<sup>1757</sup>. Aussi, s'il est clair que l'incitation à la violence ne saurait être tolérée dans une société démocratique, l'appréciation de l'existence d'une incitation à la violence dépend ici encore de la place faite au contexte. Alors que certains juges entendent privilégier le contenu du texte litigieux au détriment du contexte, d'autres au contraire, soucieux d'accorder une protection renforcée à la liberté d'expression, proposent d'accorder une importance décisive à l'actualité du risque de violence ou à son imminence<sup>1758</sup>. A l'heure où les plateformes en ligne sont amenées à assumer des responsabilités de plus en plus grandes dans la régulation des contenus en ligne, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a pris soin de souligner combien il est important que le recours aux techniques de filtrage soit doublé d'une vérification humaine dans la mesure où les moyens de détection automatisé ne permettent pas d'apprécier le contexte d'une publication<sup>1759</sup>. A cet égard, il convient de préciser qu'une garantie en ce sens a été ajoutée dans le texte du règlement visant à lutter contre les contenus à caractère terroriste en ligne. Celle-ci concerne l'hypothèse où le service hébergeur choisirait de recourir à des procédés techniques pour lutter contre l'utilisation abusive de ses services. Dans ce cas, des garanties appropriées et efficaces, notamment au moyen d'une surveillance et d'une vérification humaines, sont prévues pour s'assurer de l'exactitude et éviter le retrait de matériel qui ne constitue pas un contenu à caractère terroriste<sup>1760</sup>.

68. Au-delà des critères permettant d'identifier lorsqu'un discours franchit le seuil des limites acceptables à la liberté d'expression, il convient d'examiner les exigences au regard desquelles s'apprécie l'admissibilité d'une restriction portée à cette liberté – cette hypothèse étant la plus courante. La Cour appréciera si l'ingérence en cause peut être jugée valide au regard des trois conditions exigées à l'article 10, paragraphe 2 CEDH, lesquelles sont également codifiées à l'article 52, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Charte. Ainsi, elle vérifiera si l'ingérence en cause est prévue par la loi, poursuit un but légitime et si elle est nécessaire dans une société démocratique.

## ***2. Les critères de justification d'une ingérence : la question des limites admissibles à la liberté d'expression***

69. Dans les arrêts de la Cour EDH relatifs à l'article 10, l'existence d'une ingérence n'est généralement pas un point de débat. L'essentiel de la discussion porte sur la justification de la mesure de restriction. Étant précisé que les limitations qui peuvent être apportées à la liberté d'expression en vertu de l'alinéa 2 de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme doivent s'interpréter strictement selon une jurisprudence constante de la Cour. Ceci vaut en particulier dans le domaine du discours

---

<sup>1757</sup> Cour EDH, *Leroy c. France*, no. 36109/03, *Op.cit.*, §27.

<sup>1758</sup> *Ibid.*

<sup>1759</sup> Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2018)2 to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries, Adopted on 7 March 2018 at the 1309<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies.

<sup>1760</sup> Voy. art. 5, paragraphe 2 du texte adopté par le Conseil en première lecture le 16 mars 2021, 14308/1/20 REV1, 18 mars 2021, devenu l'art. 5, paragraphe 2. d) du règlement adopté.

politique ou de questions d'intérêt général pour lesquels les États contractants disposent d'une marge d'appréciation réduite<sup>1761</sup>. Dans le cadre de son contrôle sur la conventionnalité des limitations au droit à la liberté d'expression, la Cour appréciera tout d'abord la légalité en droit national de la mesure d'ingérence, c'est-à-dire l'acte qui constitue l'atteinte à la liberté d'expression **(a)**. Elle se prononcera dans un deuxième temps sur la justification de cette ingérence au regard de l'un des buts légitimes énumérés au second paragraphe de l'article 10 **(b)**. La plupart du temps, en particulier lorsque l'ingérence litigieuse est motivée par des considérations sécuritaires, la Cour considère les deux exigences précitées comme remplies au terme d'un raisonnement relativement bref<sup>1762</sup>. Elle consacre en revanche de plus amples développements au contrôle de proportionnalité **(c)**, troisième et ultime étape de la conventionnalité de la restriction litigieuse.

### **a. La légalité de l'atteinte portée à la liberté d'expression**

70. La première condition contrôlée par la Cour est celle de la légalité en droit interne de la mesure restrictive de la liberté d'expression. La Cour exige que la restriction litigieuse soit « prévue par la loi ». Cela signifie que dans le cadre de son contrôle, la Cour ne s'attache pas seulement à vérifier l'existence d'une base légale à l'origine de l'ingérence litigieuse, elle s'assure que celle-ci répond aux exigences de précision et de prévisibilité<sup>1763</sup>. Pour satisfaire à l'exigence de qualité de la loi, « *il faut d'abord que la 'loi' soit suffisamment accessible : le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables dans un cas donné. En second lieu, on ne peut considérer comme une 'loi' qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. Elles n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue : l'expérience la révèle hors d'atteinte. En outre la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation* »<sup>1764</sup>. La condition de légalité est considérée comme devant s'interpréter de manière particulièrement stricte sur le terrain des mesures préventives, dont font partie les mesures de filtrage d'une grande ampleur<sup>1765</sup>. Ainsi, une mesure préventive de blocage de site internet ne sera pas nécessairement jugée incompatible avec le droit de recevoir et de communiquer des informations garanti au titre de l'article 10, pour autant qu'une telle restriction s'inscrive

---

<sup>1761</sup> Voy. entre autres Cour EDH, *Stomakhin c. Russie*, 9 mai 2018, *Op.cit.*, §89. La Cour de justice de l'Union européenne est également sensible à l'importance particulière de la protection que requiert le débat politique ou touchant à l'intérêt général. Voy. en ce sens C.J. (gde.ch.), arrêt *Spiegel Online GmbH c. Beck*, aff. C-516/17, 29 juillet 2019, ECLI :EU :C :2019 :625.

<sup>1762</sup> Voy. en ce sens P.-F., DOCQUIR, *Op.cit.*, p. 44.

<sup>1763</sup> Cour EDH (gde ch.), *Delfi AS c. Estonie*, 16 juin 2015, no. 64569/09, §§ 121-129.

<sup>1764</sup> Cour EDH (gde ch.), *Sunday Times c. Royaume-Uni*, 26 avril 1979, no. 6538/74, § 49.

<sup>1765</sup> Voy. en ce sens Q. VAN ENIS, *Op.cit.*, p. 147.

dans un cadre légal fixant des règles précises de nature à permettre un contrôle juridictionnel efficace contre d'éventuels abus<sup>1766</sup>. Rappelons que le règlement de l'Union visant à prévenir la diffusion de contenu à caractère terroriste en ligne soulève plusieurs préoccupations en rapport avec cette exigence, tenant principalement aux imprécisions relatives à la portée des obligations mises à la charge des hébergeurs, ou encore à l'insécurité juridique entourant la notion de « contenu à caractère terroriste »<sup>1767</sup>. De manière générale, il faut reconnaître que l'exigence tenant à la qualité de la loi semble être assez facilement satisfaite dans le cadre du contrôle opéré par la Cour. Certaines normes d'incrimination discutables au regard du principe de légalité matérielle, tel le délit français d'apologie d'acte de terrorisme critiqué pour son caractère vague, n'ont pas soulevé de débats particulier au stade du contrôle de cette exigence. Dans l'arrêt *Leroy c. France*, la Cour n'a pas remis en cause la possibilité que le délit d'apologie, tel que libellé (à l'époque) par la loi de 1881 sur la liberté de la presse, puisse être considéré comme une ingérence « prévue par la loi » sans qu'il soit besoin d'examiner la qualité de la loi en cause<sup>1768</sup>. Saisi par la suite d'une question en ce sens, le Conseil constitutionnel français a, du reste, estimé que les dispositions incriminant le délit d'apologie d'acte terroriste, dans sa rédaction actuelle issue de l'article 421-2-5 du code pénal, ne méconnaissent pas le principe de légalité des délits et des peines<sup>1769</sup>. Dès lors que la Cour admet la compatibilité de ce délit avec le principe de la liberté d'expression, une norme visant à censurer préventivement des contenus faisant l'apologie d'acte de terrorisme ne devrait pas poser de problème au regard de l'exigence de prévisibilité de la loi. Il est à noter que certaines juridictions suprêmes nationales ont pu considérer que la notion de radicalisation peut s'analyser d'une manière compatible avec l'exigence de légalité matérielle<sup>1770</sup>. Une telle interprétation s'inscrivait toutefois dans un contexte propre aux activités de renseignement et non dans un contexte pénal. Cette précision a son importance car des assouplissements à l'exigence de précision de la loi sont généralement admis lorsque la mesure litigieuse poursuit une finalité de sécurité nationale<sup>1771</sup>.

71. Aux yeux de la Cour de Strasbourg, des législations pénales ayant recours à des concepts flous comme celui d' « activités extrémistes », ne semblent pas davantage prêter à discussion au stade de l'examen de la qualité de la loi<sup>1772</sup>. Cette position contraste avec celle de la Commission de Venise qui a déjà exprimé plusieurs préoccupations à l'égard

---

<sup>1766</sup> Cour EDH, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, 18 mars 2013, no. 3111/10, §§ 57-70.

<sup>1767</sup> Voy. *Supra* Chapitre III de la thèse.

<sup>1768</sup> Cour EDH, *Leroy c. France*, no. 36109/03, §36.

<sup>1769</sup> C.C., Décision n°2018-706 QPC du 18 mai 2018, M. Jean-Marc R.

<sup>1770</sup> Voy. arrêt de la Cour constitutionnelle belge concernant la loi de transposition de la directive PNR C.C., 17 octobre 2019, arrêt n°135/2019, point B. 53.5. La loi en cause permet de déclencher des méthodes de collecte de données à des fins de lutte contre « la radicalisation violente ». Au terme de son raisonnement, la Cour constitutionnelle belge considère que cette expression, quoique dépourvue de définition légale, n'est pas susceptible de remettre en cause la clarté et la précision de la mesure litigieuse. Etant précisé que la restriction en cause n'entraîne pas en conflit avec la liberté d'expression mais avec le droit au respect de la vie privée.

<sup>1771</sup> Pour des développements sur ce point voy. *Infra* Section II.

<sup>1772</sup> Cour EDH, *Stomakhin c. Russie*, 9 mai 2018, *Op.cit.*, § 81.

de la notion « activités extrémistes » qu'elle considère trop vague et imprécise<sup>1773</sup>. Si l'exigence de prévisibilité de la loi à l'origine de l'ingérence litigieuse est rarement contestée par les parties au litige elles-mêmes, deux cas récemment portés devant la Cour méritent notre attention. La Cour y était justement invitée à apprécier la qualité de la loi en cause au regard de plusieurs notions vagues sur lesquelles celle-ci était fondée, en ce compris la notion « d'activités extrémistes »<sup>1774</sup>. Tout en reconnaissant que se pose en l'espèce la question de savoir si l'ingérence litigieuse est bel et bien « prévue par la loi », la Cour considère cependant que les griefs soulevés par le requérant méritent d'être analysés sous l'angle de la proportionnalité de l'ingérence litigieuse et exclut dès lors tout examen de la disposition litigieuse sous l'angle de l'exigence de qualité de la loi<sup>1775</sup>.

72. En dehors des litiges analysés exclusivement sous l'angle de l'article 10, la Cour fait preuve d'une certaine souplesse dans l'interprétation du droit à la prévisibilité de la norme pénale consacrée sur le fondement de l'article 7 CEDH. Elle n'exige pas un degré de précision absolu, gage semble-t-il d'une adaptabilité du droit aux changements de situation, et reconnaît en même temps un rôle important au juge national pour « assurer la prévisibilité synchronique des infractions et des peines »<sup>1776</sup>. Même dans le cadre d'une infraction de nature politique délicate à apprécier du point de vue des libertés publiques en ce que celle-ci incrimine « 'la propagande menaçant l'intégrité de l'État', la Cour européenne des droits de l'homme estime que l'exigence de clarté peut se trouver satisfaite grâce à la jurisprudence car, y compris dans ce domaine, il est difficile d'élaborer des lois d'une grande précision »<sup>1777</sup>. La Haute juridiction s'est également prononcée en ce sens à l'égard d'une loi turque visant à réprimer les actes de propagande séparatiste, dont le libellé était, de l'avis de la Commission, de nature à susciter des questions au regard des exigences de clarté et de prévisibilité inhérente à la notion de « loi »<sup>1778</sup>.

73. Au regard de la souplesse avec laquelle la Cour de Strasbourg apprécie l'exigence de prévisibilité de la loi, il est difficile d'identifier des critères précis afin de déterminer lorsque la qualité de la norme en cause ne satisfait plus à cette condition. Ainsi, il n'est pas exclu que des restrictions à la liberté de communication en ligne, même fondées sur des concepts peu précis à l'instar de la notion de « contenu à caractère terroriste », puissent être compatibles avec le standard européen de prévisibilité de la loi. D'autant

---

<sup>1773</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis n°660/2011 sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes de la Fédération de Russie, 15-16 juin 2012.

<sup>1774</sup> Cour EDH, *Ibragim Ibragimov and others c. Russia*, 4 février 2019, no. 1413/08 et 28621/11; Cour EDH *Mariya Alekhina and others c. Russia*, 17 July 2018, no. 38004/12, §§ 252-258.

<sup>1775</sup> *Ibid.*, § 86. Dans l'arrêt *Özer c. Turquie*, la Cour reconnaît que l'infraction de « propagande en faveur d'une organisation terroriste » semble difficilement satisfaire aux exigences de prévisibilité de la loi au regard de l'interprétation qu'en font les juridictions nationales. Elle juge toutefois inutile de trancher la question de la qualité de la loi de cette disposition, eu égard à la conclusion à laquelle elle parvient quant à la nécessité de l'ingérence.

<sup>1776</sup> P. BEAUVAIS, « Le droit à la prévisibilité en matière pénale dans la jurisprudence des cours européennes », *Archives de politique criminelle*, Ed. Pedone, 2007, p. 7.

<sup>1777</sup> *Ibid.*

<sup>1778</sup> Cour EDH, *Sürek c. Turquie* (n°1), 8 juillet 1999, no. 26682/95, §§ 45-48.

que la plupart des mesures visant à bloquer ou supprimer des contenus propageant des idées violentes se fondent généralement sur des infractions pénales, (jusqu'ici) non remises en cause par la Cour.

74. Au regard du fait que la loi n'est pas la seule norme de référence pour assurer la régulation des contenus en ligne, l'on peut s'interroger sur l'applicabilité de cette exigence dans le contexte de l'autorégulation menée par les entreprises privées de l'internet. Eu égard à la condition de légalité, comment doivent s'apprécier des restrictions imposées sur le fondement des termes et conditions des opérateurs privés, en dehors de toute obligation légale ou judiciaire ? Dans la mesure où la liberté d'expression n'est pas opposable aux entités privées, telles que les réseaux sociaux, il est important d'éviter que la lutte menée contre la propagande terroriste en ligne se développe en dehors de tout cadre légal et d'empêcher ainsi un processus de privatisation de la censure. Cette préoccupation semble être prise en compte par le législateur européen. La récente proposition de règlement européen visant à réguler le marché numérique (*Digital Services Act*) vient quelque peu limiter l'autonomie des réseaux sociaux dans l'élaboration et l'exécution de leur politique de modération, en leur imposant notamment de tenir compte des droits fondamentaux applicables aux bénéficiaires de leurs services<sup>1779</sup>.

#### **b. La prévention du terrorisme comme objectif légitimant une ingérence dans le droit à la liberté d'expression**

75. Dans la plupart des cas, l'exigence tenant à ce que l'ingérence litigieuse poursuive l'un des buts légitimes énumérés à l'article 10, paragraphe 2 de la Convention se trouve satisfaite lorsque celle-ci est motivée par des considérations liées à la lutte contre le terrorisme. Rappelons que parmi les buts énumérés à l'article 10, paragraphe 2, figurent entre autres la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, la sûreté publique ou encore la défense de l'ordre et la prévention du crime.

76. Ainsi la prévention du terrorisme sera facilement considérée comme un motif de restriction légitime de la liberté d'expression au sens de la Convention. Il en va notamment ainsi d'une mesure sanctionnant pénalement « la propagande en faveur d'une organisation terroriste » qui peut être regardée comme poursuivant l'un des objectifs légitimes visés au titre de l'article 10, paragraphe 2<sup>1780</sup>. De la même manière, il n'est pas contesté qu'une loi réprimant l'apologie du terrorisme poursuit plusieurs buts légitimes « eu égard au caractère sensible de la lutte contre le terrorisme ainsi qu'à la nécessité pour les autorités d'exercer leur vigilance face à des actes susceptibles d'accroître la violence, à savoir le maintien de la sûreté publique ainsi que la défense de l'ordre et la prévention du crime, au sens de l'article 10§2 »<sup>1781</sup>. Une restriction légale à la publication d'ouvrage justifiant le recours à la violence peut également valablement

---

<sup>1779</sup> Voy. Art. 12(2) de ladite proposition.

<sup>1780</sup> Voy. en ce sens Cour EDH *Özer c. Turquie* (n°3), 11 juin 2020, no. 69270/12, §36.

<sup>1781</sup> Cour EDH, *Leroy c. France*, *Op.cit.*, §36.

être justifiée au nom de la défense de l'ordre et la prévention du crime conformément aux standards imposés par la Convention<sup>1782</sup>. De même qu'une mesure visant à prévenir la promotion de l'idéologie de groupe terroriste anciennement actif sur le territoire allemand (en l'occurrence la Fraction armée rouge ci-après désignée « la RAF ») et, à dessein, de prévenir les effets que pourrait avoir un tel discours sur les sympathisants de ladite organisation, a pu être considérée comme un objectif légitimant une atteinte à la liberté d'expression aux yeux de la Cour<sup>1783</sup>. Pour parvenir à cette conclusion, la juridiction strasbourgeoise a tenu compte du contexte lié au fait que le terrorisme perpétré par la RAF a constitué une menace majeure pour la sécurité nationale et la sécurité publique de l'État allemand pendant plus de vingt ans<sup>1784</sup>. Elle reconnaît explicitement que la lutte contre le terrorisme représente un intérêt légitime pour chaque État et justifie l'adoption de mesures à des fins de prévention et de recrutement de membres et de sympathisants des organisations terroristes<sup>1785</sup>. Il en ressort qu'une mesure de contrôle des opinions exprimées en ligne adoptée aux fins de prévention du terrorisme devrait logiquement pouvoir s'analyser comme répondant à un but légitime au sens de l'article 10, paragraphe 2 tel qu'interprété par la Cour.

77. Un détour par la jurisprudence nationale montre au passage que la liberté d'expression est susceptible d'être mise en balance avec des intérêts liés à la prévention du terrorisme définis de plus en plus largement. Sous l'objectif de prévention du terrorisme s'imbriquent notamment la prévention de l'endoctrinement d'individus<sup>1786</sup>, la prévention de la diffusion publique d'idées et de propos dangereux en lien avec le terrorisme<sup>1787</sup>, voire la prévention de la propagation de la radicalisation et du terrorisme<sup>1788</sup>.

78. Si le but légitime que poursuivent les mesures de prévention du terrorisme n'est généralement pas un point de débat, la proportionnalité des moyens employés est un point central d'attention de la Cour. De manière générale, l'examen de la proportionnalité de la mesure joue un rôle décisif dans le contrôle européen.

### **c. La proportionnalité comme critère conditionnant la validité des moyens employés**

79. Il résulte de l'article 10, paragraphe 2 que, pour être légitime, l'ingérence doit être nécessaire dans une société démocratique. La Cour interprète régulièrement la clause

---

<sup>1782</sup> Cour EDH, *Association Ekin c. France*, 17 juillet 2001, no. 39288/98, §§ 47-48. La Cour parvient à cette conclusion en tenant compte du contexte local de la publication litigieuse : « Eu égard à la situation régnant au Pays Basques, la Cour estime pouvoir conclure que la mesure prise à l'encontre de la requérante poursuivait le but mentionné par le Gouvernement, à savoir la défense de l'ordre, ainsi que la prévention du crime ».

<sup>1783</sup> Cour EDH, *Hogefeld c. Germany*, 20 janvier 2000, no. 35402/97.

<sup>1784</sup> *Ibid.*

<sup>1785</sup> *Ibid.*

<sup>1786</sup> C.C., Décision n°2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P., para. 5.

<sup>1787</sup> C.C., Décision n°2020-845 QPC du 19 juin 2020, M. Théo S., para. 14.

<sup>1788</sup> Ch. des représentants de Belgique, Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), 18 juillet 2016, DOC 54 1951/003 p. 4.

de « nécessité dans une société démocratique » comme recouvrant trois exigences dont fait partie la proportionnalité<sup>1789</sup> : il s'agit de rechercher si la nécessité de la mesure litigieuse correspond « à un besoin social impérieux » établi par des « motifs pertinents et suffisants », et s'il existe un équilibre raisonnable entre le but légitime poursuivi et l'ingérence<sup>1790</sup>. Cette dernière variable fait plus spécifiquement référence à l'exigence de proportionnalité et consiste à vérifier l'adéquation de la mesure prise par rapport au but visé<sup>1791</sup>. Pour évaluer l'ensemble de ces paramètres les autorités nationales jouissent d'une certaine marge d'appréciation, laquelle est plus large dans le cas où les propos litigieux incitent à l'usage de la violence à l'égard d'un individu<sup>1792</sup>. Ce pouvoir discrétionnaire n'est toutefois pas illimité et doit se concilier avec le contrôle européen opéré par la Cour – compétente en dernier ressort pour vérifier si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental d'un individu à la liberté d'expression et le droit légitime d'une société démocratique de se protéger contre les agissements terroristes. Pour reprendre les termes des professeurs Rusen Ergec et Jacques Velu concernant le critère de proportionnalité, « non seulement la limitation de la liberté doit apparaître comme le seul moyen apte à atteindre le but autorisé, mais encore, parmi plusieurs moyens qui peuvent s'offrir à elle, l'autorité doit opter pour la mesure la moins restrictive »<sup>1793</sup>. Afin de déterminer si l'ingérence litigieuse est proportionnée aux buts légitimes poursuivis, la Cour convient régulièrement qu'il lui faut considérer celle-ci « à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris la teneur des propos reprochés aux requérants et le contexte dans lequel ceux-ci ont été tenus ». A cet égard, elle est notamment amenée à tenir compte de l'impact que peut avoir un message dans une région politiquement sensible et se montre attentive aux réactions violentes que celui-ci peut entraîner<sup>1794</sup>.

80. Pour nous recentrer sur les questions qui nous intéressent, rappelons que la lutte contre les contenus incitatifs au terrorisme mobilise plusieurs moyens complémentaires identifiés dans les parties précédentes de la thèse. Aux sanctions pénales qui permettent de réprimer les auteurs de telles expressions, s'ajoutent des mesures administratives visant à bloquer, voire à obtenir le retrait d'un contenu préalablement déclaré illicite. Sans omettre le renforcement des moyens de régulation privés des contenus exprimés en ligne qui concentrent l'attention des législateurs européen et nationaux. La pratique jurisprudentielle montre que l'attitude de la Cour n'est toutefois pas la même selon la nature du moyen employé pour restreindre la liberté d'expression et selon le contexte de l'affaire. Il en ressort que le contrôle de la Cour est « à géométrie variable », modulé en fonction du degré de contrainte du moyen employé et de la teneur du message litigieux.

<sup>1789</sup> S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 80-81.

<sup>1790</sup> Arrêt de principe Cour EDH (plén.), *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, no. 5493/72, §62.

<sup>1791</sup> Ainsi, le contrôle de proportionnalité est étroitement dépendant de l'examen de la nécessité, lequel implique de rechercher si la mesure litigieuse s'avère, *a minima*, apte à réaliser l'objectif légitime qu'elle poursuit.

<sup>1792</sup> Cour EDH, *Sürek c. Turquie* (n°1), 8 juillet 1999, no. 26682/95, § 61.

<sup>1793</sup> R. ERGEC, J. VELU, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

<sup>1794</sup> Cour EDH, *Leroy c. France*, *Op.cit.*, §45.

81. La Cour ne condamne pas dans leur principe les régimes préventifs, c'est-à-dire les régimes qui subordonnent l'exercice de la liberté d'expression à une restriction préalable<sup>1795</sup>. Tel serait le cas par exemple d'une mesure conditionnant une publication à un régime d'autorisation préalable, ou encore d'une mesure de filtrage généralisée visant l'ensemble des contenus indépendamment de tout abus. Dans un rapport intitulé « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Rôle des institutions – Menaces aux institutions », adopté en mai 2018, le secrétaire général du Conseil de l'Europe soutient que « le blocage des contenus, la limitation du trafic internet et la fermeture d'un site internet entier constituent les formes d'ingérence les plus graves dans l'expression en ligne, dans la mesure où ces actions empêchent l'information d'atteindre le public visé. Elles s'apparentent sur ce plan à de la restriction préalable à la diffusion »<sup>1796</sup>. Eu égard à leur caractère particulièrement intrusif, la Cour leur réserve un examen scrupuleux visant à assurer que de telles mesures préventives soient proportionnées au but légitime poursuivi. En ce sens, l'objectif d'empêcher l'accès à un contenu précis n'est pas suffisant pour justifier le blocage de l'ensemble d'une plateforme d'expression, comme celle de Google Sites<sup>1797</sup>. Cette position semble au passage converger avec celle de la CJUE dans les arrêts *Scarlet* et *Netlog c. SABAM* ayant condamné l'imposition d'une mesure généralisée et automatisée de filtrage, inapte à distinguer suffisamment entre les contenus licites et illicites<sup>1798</sup>. Ainsi que le souligne Quentin Van Enis, Juriste référendaire à la Cour européenne des droits de l'homme, l'appréciation de l'exigence de proportionnalité soulève de nombreuses questions lorsque sont en jeu des mesures de blocage et de filtrage car cela suppose de pouvoir en quantifier les effets<sup>1799</sup>. Comment évaluer la proportionnalité d'une mesure aboutissant à bloquer une part importante de contenus inoffensifs ? Eu égard au risque de contournements que comportent de telles mesures, se pose également la question de leur caractère approprié pour contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi et donc de leur nécessité. Sans compter le risque que la mise en place de mécanisme de blocage puisse « ouvrir la voie à l'utilisation de la même technologie à des fins moins nobles, par exemple aux fins de censurer des propos qui devraient pouvoir être librement exprimés dans une société démocratique »<sup>1800</sup>. En dehors de l'environnement numérique, une mesure administrative d'interdiction de mise en circulation d'une publication étrangère a pu être considérée comme excessive par rapport au but légitime poursuivi par l'autorité nationale, en l'occurrence la prévention de l'incitation au séparatisme et à l'action violente<sup>1801</sup>. La Cour parvient à cette conclusion après avoir notamment estimé que « le contenu de la publication ne présentait pas, au regard

---

<sup>1795</sup> En témoignent les termes « conditions », « restrictions », « empêcher » et « prévention » qui figurent à l'article 10, paragraphe 2 CEDH ainsi que les arrêts *Sunday Times*.

<sup>1796</sup> T. JAGLAND, « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Rôle des institutions – Menaces aux institutions », rapport du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, 128<sup>e</sup> session du Comité des ministres, 18 mai 2018, Strasbourg, Publications du Conseil de l'Europe, 2018, p. 43.

<sup>1797</sup> Cour EDH, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, *Op.cit.*, § 66

<sup>1798</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 34 et s.

<sup>1799</sup> Q. VAN ENIS, *Op.cit.*, p. 160.

<sup>1800</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>1801</sup> Cour EDH, *Association Ekin c. France*, 17 juillet 2001, no. 39288/98, §§ 63-64.



notamment de la sécurité et de l'ordre publics, un caractère de nature à justifier la gravité de l'atteinte à la liberté d'expression de la requérante »<sup>1802</sup>. Le caractère disproportionné de la mesure semble notamment résulter de la portée de l'ingérence litigieuse et de l'absence de garanties suffisantes pour prévenir d'éventuels abus.

82. Outre les restrictions imposées à titre préventif, la question des sanctions est sujette à certaines variables dans l'appréciation de la Cour. Précisons que l'article 10, paragraphe 2 de la Convention prévoit que l'exercice de la liberté d'expression peut être soumis à des « sanctions prévues par la loi » sans toutefois préciser la nature de ces sanctions. Or, la Cour se montre généralement réservée à l'égard des sanctions prononcées dans le domaine de la liberté d'expression<sup>1803</sup>, qu'il s'agisse de sanctions civiles ou pénales. S'agissant de sanction pénale, il convient encore de distinguer selon le type de sanction infligé et la teneur des propos litigieux. Alors que la Cour est globalement opposée aux sanctions pénales privatives de liberté, elle admet ce type de mesures dans certaines hypothèses où l'expression litigieuse porte atteinte aux valeurs défendues par la Convention, telle la diffusion d'un discours de haine ou d'incitation à la violence<sup>1804</sup>. Autrement dit, « la condamnation à une peine d'emprisonnement se présente comme une *ultima ratio*, 'tolérée lorsque le comportement sanctionné devient intolérable, car constituant une négation des principes fondamentaux d'une démocratie pluraliste' »<sup>1805</sup>. Il semblerait que la Cour adopte une position plus nuancée à l'égard des sanctions pénales non privatives de liberté. Le principe de la compatibilité des peines pécuniaires prononcées par voie pénale avec l'article 10 n'est pas remis en cause par la Cour, sous réserve que l'effet dissuasif inhérent à toute sanction pénale « soit contrebalancé par la modicité du montant de l'amende infligée »<sup>1806</sup>.

83. La nature et la lourdeur de la mesure ne sont pas les seuls éléments déterminants dans le contrôle de proportionnalité de la Cour. Pour mesurer la proportionnalité de l'ingérence, la Cour prend aussi en considération l'existence d'autres moyens disponibles moins contraignants pour répondre au but légitime poursuivi. Dans l'affaire *Lehideux et Isorni c. France* relative à une condamnation pénale, cette fois pour apologie des crimes de guerre, les juges de Strasbourg sont parvenus à la conclusion que la sanction pénale infligée au requérant était disproportionnée par rapport à l'existence d'autres moyens d'intervention et de réfutation<sup>1807</sup>. Et ce, en dépit de la marge d'appréciation dont disposent les États pour décider des mesures à prendre pour garantir l'ordre public ou la sécurité nationale. A cet égard, la Cour a déjà eu l'occasion

---

<sup>1802</sup> *Ibid.*, § 63.

<sup>1803</sup> Voy. en ce sens J.-F. FLAUSS, *Op.cit.*, p. 110.

<sup>1804</sup> Arrêt Cour EDH (g.ch.), *Cumpana et Mazare c. Roumanie*, 17 décembre 2004, no. 333348/96.

<sup>1805</sup> J.-F. FLAUSS, *Op.cit.*, p. 110. Voy. également Arrêt Cour EDH, *Karatepe c. Turquie*, 31 juillet 2007, no. 415551/98.

<sup>1806</sup> *Ibid.* Voy. En ce sens Cour EDH, *Leroy c. France*, no. 36109/03, §47 ; Cour EDH, *Sürek c. Turquie* (n°1), 8 juillet 1999, no. 26682/95, §64. La Cour ne considère pas disproportionnée la peine d'amende infligée au requérant au titre de sa condamnation pour apologie du terrorisme. Elle note « que le requérant a été condamné au paiement d'une amende modérée. Or, la nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence ».

<sup>1807</sup> Cour EDH (gde. ch.), *Lehideux et Isorni c. France*, 23 septembre 1998, no. 24662/94, §57.

de rappeler que les États parties à la Convention ne jouissent pas d'une discrétion totale dans les mesures qu'ils considèrent appropriées pour protéger des intérêts légitimes au sens de l'article 10§2 de la Convention, y compris lorsqu'il s'agit de limiter l'impact de propos polémiques en lien avec le terrorisme<sup>1808</sup>.

84. La question du caractère proportionné des moyens employés pour réduire le risque de radicalisation par la réduction de l'exposition à des contenus à caractère terroriste n'est pas dénuée d'intérêt. Au regard de la diversité des moyens promus et/ou adoptés à cette fin, se pose notamment la question de leur aptitude à répondre au besoin de lutter contre les risques de radicalisation en ligne et du degré de contrainte nécessaire pour y parvenir. A côté des moyens contraignants pour les droits et libertés, passant par la répression, la suppression ou le blocage de certains actes d'expression, existent, ainsi qu'il a déjà été précisé<sup>1809</sup>, une panoplie d'autres moyens ('*soft measures*') destinés à réfuter les idées terroristes ou à sensibiliser le public sur ces questions. L'on pense notamment aux moyens déployés dans le domaine de l'éducation pour sensibiliser le jeune public face au risque de la propagande terroriste, voire aux méthodes de contre-discours visant à promouvoir un discours alternatif aux idées promues par les organisations terroristes ou leurs sympathisants. Seulement ces moyens non contraignants pour les droits et libertés sont-ils suffisants, à eux-seuls, pour limiter les risques d'exposition à la propagande terroriste, y compris à caractère haineux ?

85. **Conclusion de la section I.** La difficulté à trouver un juste équilibre entre la préservation de la liberté d'expression et les discours d'incitation à la violence n'est pas une question nouvelle. Elle prend néanmoins un relief particulier dans le cadre de la régulation des contenus en ligne à des fins de prévention du terrorisme. Au regard des quelques décisions précitées, l'on mesure combien il est délicat d'apprécier un acte de la parole ou de l'écrit à l'aune du droit à la liberté d'expression. Alors que certaines expressions peuvent aisément s'analyser en une exhortation à la violence incompatible avec les valeurs protégées par la Convention, il n'en va pas nécessairement ainsi de l'expression d'opinions controversées sur le terrorisme, quand bien même elle inciterait à porter une appréciation favorable de celui-ci. La tâche de déterminer si une limitation à ce droit peut être considérée comme admissible au regard des exigences du droit européen n'est pas moins délicate. Indépendamment de la nature illicite de l'expression en cause, l'admissibilité de l'atteinte portée à la liberté d'expression requiert une appréciation au cas par cas en tenant compte du contexte et de plusieurs intérêts concurrents. Les nombreuses variables à prendre en compte pour apprécier la compatibilité d'un contenu avec la liberté d'expression devraient servir de mise en garde dans un contexte où les plateformes en ligne sont amenées à jouer un rôle de plus en plus grand dans la régulation du débat public en ligne. Si le principe des restrictions apportées à la liberté d'expression au nom de la lutte contre les contenus à caractère

---

<sup>1808</sup> Cour EDH, *Stomakhin c. Russie*, *Op.cit.*, §126

<sup>1809</sup> Voy. *Supra* Chapitre II de la these.

terroriste en ligne ne semble pas incompatible avec les standards européens précités, la proportionnalité des moyens auxquels il est fait appel pourrait sans doute être débattue. En empiétant excessivement sur la liberté d'expression, la lutte contre la propagande terroriste en ligne fournirait des arguments à ceux qui utilisent les moyens de communication pour inciter au terrorisme.

86. La liberté d'expression n'est pas la seule liberté mise à l'épreuve par les impératifs de la lutte contre la radicalisation. Le droit au respect de la vie privée subit des atténuations notables face à l'impératif de détection précoce du risque de passage à l'acte terroriste.

## **SECTION II. Le droit au respect de la vie privée**

87. La lutte contre la radicalisation s'imisce dans de nombreux aspects de la sphère privée des individus. Parmi les exemples les plus évidents, l'on songe aux mesures de police et de renseignement visant à détecter les menaces pour l'ordre public et la sécurité nationale avant que celles-ci ne se matérialisent. Comme vu dans le chapitre III, ces mesures représentent une part significative de l'action contre la radicalisation violente au niveau national et reposent sur des techniques particulièrement intrusives pour la vie privée des personnes concernées. Certaines garanties essentielles au respect de la vie privée se trouvent sensiblement affaiblies par les impératifs de détection précoce de la radicalisation violente. Il en va notamment ainsi du secret professionnel qui subit des dérogations notoires. A cette liste d'exemple non exhaustive, l'on rappellera qu'une part importante de la lutte contre la radicalisation se joue dans l'espace en ligne et affecte les communications privées des individus. La légitimité de l'objectif poursuivi par les mesures précitées ne doit pas masquer les risques d'empiètement notables sur les droits et libertés fondamentaux des personnes concernées **(I)**. Parmi les droits et libertés plus particulièrement affectés par les mesures précitées mérite d'être mentionné le droit au respect de la vie privée consacré par une multitude de normes nationales et supranationales. Le droit à la protection des données personnelles - considéré comme le corolaire du droit au respect de la vie privée - l'est tout autant. Il est vrai que les tensions apparaissant entre les impératifs sécuritaires de la lutte contre la radicalisation et le nécessaire respect de la vie privée se font surtout ressentir au niveau national. Il en va d'autant plus ainsi que la plupart des mesures précitées s'inscrivent dans l'exercice de missions qui relèvent de la compétence première des États. Ces derniers disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour mettre en balance les intérêts qui se trouvent en conflit - autant d'éléments qui limitent l'intervention d'un contrôle européen sur ces questions **(II)**.

## **I. La protection du droit au respect de la vie privée fragilisée par les impératifs de prévention de la radicalisation violente**

88. La difficile conciliation entre les impératifs de sécurité et le droit au respect de la vie privée n'est pas un enjeu nouveau (A). Les tensions entre ces deux pôles se manifestent de manière marquante dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. L'impératif de prévention de la radicalisation violente semble suivre une voie semblable et laisse entrevoir une prévalence des impératifs sécuritaires sur la protection des libertés individuelles (B).

### **A. Le difficile équilibre entre la sécurité et le droit au respect de la vie privée**

89. Dans un contexte où les moyens sécuritaires ne cessent de se sophistiquer pour répondre à une menace terroriste changeante, le droit au respect de la vie privée revêt une importance considérable et mérite une protection adéquate (1). Bien que consacré au rang de droit fondamental, ce droit n'est toutefois pas absolu et mérite d'être concilié avec d'autres intérêts tout aussi importants (2).

#### ***1. L'importance du droit au respect de la vie privée***

90. Consacré par de nombreuses sources nationales et supranationales, le droit au respect de la vie privée revêt une importance cardinale à l'heure des évolutions qui traversent la société. L'on songe au développement de la société de l'information dans laquelle les technologies de l'information et de la communication prennent une place considérable et permettent à de nombreux acteurs de s'immiscer dans notre sphère privée. Cela ne concerne pas uniquement les activités menées à des fins commerciales mais aussi les activités menées à des fins sécuritaires. Les frontières entre ces deux finalités, *a priori* éloignées, ont d'ailleurs tendance à se brouiller comme le démontre l'adoption de la directive européenne « PNR »<sup>1810</sup>. Contraints de s'adapter aux évolutions de la société et aux mutations de la menace terroriste, les acteurs de la sécurité ont recours à des techniques modernes d'enquête passant par la collecte, le stockage et le traitement d'une quantité importante de données personnelles pour garantir l'ordre public et la sécurité publique. Ces procédés technologiques innovants ne cessent d'évoluer comme en témoigne le récent projet de loi français relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement<sup>1811</sup>.

---

<sup>1810</sup> Cette directive impose aux transporteurs aériens de transmettre les données PNR qu'ils recueillent dans le cadre de leurs activités commerciales aux autorités nationales compétentes à des fins sécuritaires.

<sup>1811</sup> Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement présenté par J. CASTEX et G. DARMANIN, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2021.

91. Afin de faciliter la compréhension des développements qui vont suivre, il convient de lever toute ambiguïté sur certaines notions clé. A commencer par la notion de « données à caractère personnel » qui s'entend comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable »<sup>1812</sup>. S'agissant de la notion de « traitement » des données personnelles, celle-ci est définie par le règlement général sur la protection des données (RGPD) applicable à l'échelle de tous les États membres comme « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction »<sup>1813</sup>. Cette notion recouvre ainsi des opérations et usages très larges qui se trouvent au cœur des enjeux qui nous intéressent. Comme il a été vu dans le chapitre III de la thèse, le recours à la collecte, au stockage et au traitement de données personnelles sous-tend plusieurs impératifs sécuritaires contribuant de près ou de loin à la lutte contre la radicalisation. L'on pense par exemple à certains dispositifs nationaux de fichage contenant des données contribuant spécifiquement à l'identification et/ou au suivi d'individus manifestant une forme de radicalisation violente<sup>1814</sup>. Sans compter les aménagements technologiques visant à décloisonner certaines bases de données pour les besoins de la prévention de la radicalisation violente. Ces mesures ont ceci en commun qu'elles prennent la forme d'activités attentatoires à la vie privée des personnes physiques concernées pour garantir la sécurité. Face à la sophistication croissante des moyens utilisés par les services de sécurité, l'on mesure l'importance du droit à la vie privée, un droit qu'il est devenu difficile de détacher de celui qui en est le corolaire, à savoir le droit à la protection des données personnelles.

92. Pour assurer la clarté de l'analyse qui va suivre et permettre au lecteur de saisir les enjeux que soulève la lutte contre la radicalisation au regard du droit à la vie privée, il est nécessaire d'apporter des précisions sur le contenu et la portée de ce droit. Sans y consacrer des développements exhaustifs, nous insisterons sur l'importance des sources

---

<sup>1812</sup> Voy. Art. 4, paragraphe 1 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), *J.O.U.E.*, L 119/1 du 4 mai 2016. Cette définition est reprise en droit français par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) et en droit belge par l'Autorité de protection des données. Est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

<sup>1813</sup> Voy. art. 4, paragraphe 2 du règlement général sur la protection des données (RGPD). Cette définition est reprise en des termes relativement similaires par la CNIL et le droit belge entend donner à la notion de « traitement de données » un sens similaire à celui prévu par le RGPD. Sur ce dernier point voy. [https://www.belgium.be/fr/justice/respect\\_de\\_la\\_vie\\_privée/protection\\_des\\_données\\_personnelles/données\\_personnelles](https://www.belgium.be/fr/justice/respect_de_la_vie_privée/protection_des_données_personnelles/données_personnelles)

<sup>1814</sup> Voy. *Supra* Chapitre III de la thèse.

de protection supranationales issues du droit de l'Union européenne et du droit du Conseil de l'Europe dont l'influence significative sur les ordres juridiques nationaux n'est plus à démontrer. A titre d'illustration, l'article 22 de la Constitution belge, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, forme l'assise juridique sur laquelle s'établit la notion de droit au respect de la vie privée dans l'ordre juridique belge<sup>1815</sup>. En France, la jurisprudence européenne en matière de protection des données personnelles a une portée majeure sur les législations nationales et sur l'activité des services de renseignement<sup>1816</sup>.

93. Le droit fondamental au respect de la vie privée est respectivement consacré par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH » ou « la convention ») ainsi que par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux (ci-après « La Charte »). Il se comprend généralement comme une garantie imposant à l'autorité publique de s'abstenir de toute ingérence injustifiée dans la sphère d'intimité et d'autonomie des personnes<sup>1817</sup>. Sa consécration en des termes quasi-identiques<sup>1818</sup> au sein des deux normes européennes précitées est particulièrement révélatrice des interactions notables qui existent entre ces deux sources de protection. Les rédacteurs de la Charte ont en effet choisi « de consacrer le droit au respect de la vie privée et familiale (...) en alignant sa lettre et son régime de protection sur celui de l'article 8 CEDH »<sup>1819</sup>. Dans la mesure où les droits garantis à l'article 7 de la Charte correspondent à ceux qui sont garantis par l'article 8 CEDH, leur sens et leur portée doivent s'interpréter conformément à ceux que leur confère la convention. De même que les droits consacrés à l'article 7 n'étant pas absolus, les limitations susceptibles de leur être légitimement apportées sont les mêmes que celles admises au titre de l'article 8 CEDH<sup>1820</sup>. Sous l'influence de la jurisprudence dynamique et évolutive de la Cour EDH, le droit au respect de la vie privée se voit accorder un sens et une portée particulièrement large dans la jurisprudence de son homologue à Luxembourg qui l'étend à de nombreux aspects de la vie privée, tels que le domicile, la vie familiale, ou encore, la santé, en ce compris la protection du secret médical<sup>1821</sup>. Autant de domaines qui sont susceptibles d'être affectés par les impératifs sécuritaires de la lutte contre la radicalisation. En vertu de l'article 7 de la Charte, ce droit couvre également le droit au respect des « communications » – notion substituée à celle de « correspondance », visée par l'article 8 CEDH. Cette distinction terminologique s'interprète comme la marque

---

<sup>1815</sup> Voy. Parlement européen, Étude sur « Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé », Service de recherche du Parlement européen, Octobre 2018.

<sup>1816</sup> Voy en ce sens Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°3069 sur l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juin 2020, p. 138.

<sup>1817</sup> *Ibid.*, p. 166.

<sup>1818</sup> Le terme « correspondance » est remplacé par celui de « communications » dans l'article 7 de la Charte.

<sup>1819</sup> Voy. en ce sens N. CARIAT, « Article 7. Respect de la vie privée et familiale », in F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 162.

<sup>1820</sup> Pour être jugée valide, une ingérence portée à l'exercice de ce droit devra ainsi satisfaire au test en trois étapes, à savoir être prévue par la loi, répondre à un objectif d'intérêt général et respecter le principe de proportionnalité.

<sup>1821</sup> C.J., (gde ch.), arrêt *Privacy International v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs*, 6 octobre 2020, C-623/17, EU:C:2020:790. Voy. Entre autres C.J., arrêt *Commission c. Allemagne*, 8 avril 1992, C-62/90, EU:C:1992:122; C.J., arrêt *X c. Commission*, 5 octobre 1994, C-404/92, EU:C:1994:361.

d'une volonté des rédacteurs de la Charte de rendre compte de l'évolution des technologies. Dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour EDH, la Cour de justice confère à la protection du droit au respect des communications une portée large et considère que « tout enregistrement, interception ou saisie des communications d'une personne physique ou morale (sous quelque forme que ce soit) constitue une ingérence dans son droit à la vie privée garanti par l'article 7 de la Charte »<sup>1822</sup>.

94. Existe néanmoins un point sur lequel ces deux sources de protection se distinguent plus notablement. Il s'agit des rapports entre le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données personnelles. Alors que le droit à la protection des données à caractère personnel est couvert par l'article 8 CEDH, « les rédacteurs de la Charte ont, quant à eux, choisi de lui consacrer une protection autonome, matérialisée par l'article 8 de la Charte »<sup>1823</sup>. Cette émancipation du droit à la protection des données personnelles par rapport au droit au respect de la vie privée est présentée « comme illustrant la modernité de la Charte des droits fondamentaux par rapport à d'autres instruments de protection des droits de l'homme plus anciens ne consacrant pas explicitement ce droit »<sup>1824</sup>. La consécration d'un droit autonome marquerait ainsi la volonté d'encadrer les évolutions de la société marquées par la collecte, le stockage et la circulation d'une grande quantité de données dans l'espace numérique. C'est en partie pour répondre à ce besoin qu'a été adopté le règlement (UE) 2016/679/UE<sup>1825</sup> relatif à la protection des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (couramment désigné sous l'acronyme « RGPD ») sur le double fondement de l'article 8, paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux ainsi que de l'article 16, paragraphe 1 du TFUE.

95. Bien qu'ils soient consacrés au titre de deux fondements juridiques distincts, le droit à la vie privée et le droit à la protection des données personnelles se trouvent couramment associés dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union. En témoignent plusieurs arrêts récents dans lesquels la juridiction de Luxembourg a eu l'occasion de préciser les exigences du droit de l'Union face aux pratiques de collecte massive de données que les États jugent nécessaires pour lutter contre la criminalité et le terrorisme<sup>1826</sup>. Les décisions rendues à cet égard sont particulièrement emblématiques de la difficulté à concilier les impératifs sécuritaires exigeant des outils adaptés et efficaces pour prévenir

---

<sup>1822</sup> C.J., *WebMindLicenses c. Hongrie*, 17 décembre 2015, C-419/14, ECLI:EU:C:2015:832.

<sup>1823</sup> N. CARIAT, *Op.cit.*

<sup>1824</sup> Voy. en ce sens R. TINIÈRE, « Article 8. Protection des données à caractère personnel », in F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 186.

<sup>1825</sup> Règlement (UE) 2016/679 du parlement européen et du Conseil du 27 mai 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), *J.O.U.E.* L 119, 4 mai 2016.

<sup>1826</sup> Voy. C.J., arrêt *Digital Rights Ireland LTD c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and others*, 8 avril 2014, C-293/12 et C-594/12; EU:C:2014:238; C.J., arrêt *Tele 2 Sverige AB*, 21 décembre 2016, aff. C-203/15, EU:C:2016:970; C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, 6 octobre 2020, aff. Jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU :C :2020 :791.

la survenance de menaces graves et l'impératif, non moins important, de protection des droits et libertés individuelles. Ainsi qu'il a été rappelé précédemment, le droit au respect de la vie privée, tout comme le droit à la protection des données à caractère personnel, ne sont pas des droits absolus. Ils doivent être mis en balance avec d'autres intérêts légitimes.

## ***2. La fragilité de l'équilibre sécurité/liberté***

96. La fragilité de l'équilibre sécurité/liberté n'est pas un enjeu nouveau mais il prend un relief particulier dans le contexte de la lutte contre le terrorisme<sup>1827</sup> (au niveau national comme au niveau européen). Comme le souligne Romain Tinière, le développement de la menace terroriste depuis les attentats du 11 septembre 2001 a conduit à renforcer l'utilisation des données collectées à des fins de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée en Europe<sup>1828</sup>. Si la résurgence des attentats terroristes survenus ces dernières années a largement confirmé cette tendance, les législations européennes qui en ont découlé ne se sont pas imposées sans heurts. L'on rappellera les débats houleux qu'a suscités l'adoption de la directive PNR concernant la collecte de données relatives aux passagers aériens. Le Parlement européen s'y est longtemps opposé avant que le texte ne soit finalement adopté en 2015. L'on mentionnera également l'invalidation par la Cour de justice de la directive 2006/24/CE ayant permis pendant un temps la collecte générale et indifférenciée des métadonnées relatives aux communications téléphoniques et électroniques<sup>1829</sup>. A cette liste d'exemples non exhaustive, peuvent être ajoutées les préoccupations sous-jacentes à l'accord PNR avec le Canada<sup>1830</sup>, ou encore, celles relatives à l'adoption de la législation européenne visant à l'interopérabilité des systèmes d'information<sup>1831</sup>.

97. Les tensions entre les pôles sécurité et liberté se manifestent plus discrètement dans le contexte de la lutte contre la radicalisation violente dans la mesure où cette action est relativement naissante et que la collecte et l'échange de données personnelles à des fins de lutte contre la radicalisation se fait d'abord à l'échelle nationale<sup>1832</sup>. Les quelques contentieux émergeant sur ces questions au niveau des États belge et français n'en demeurent pas moins instructifs : on y voit en effet que les reproches bien souvent adressés à la lutte contre le terrorisme se répercutent dans le cadre de la lutte contre la

---

<sup>1827</sup> Voy. A. PETROPOULOU, *Liberté et sécurité : les mesures antiterroristes et la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Ed. Pedone, 2014, 573 p.

<sup>1828</sup> R. TINIÈRE, *Op.cit.*, p. 188.

<sup>1829</sup> C.J., arrêt *Digital Rights Ireland LTD c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and others*, 8 avril 2014, *Op.cit.*

<sup>1830</sup> C.J.(gde. Ch.), Avis 1/15, 26 juillet 2017, EU:C:2017:592.

<sup>1831</sup> L'objectif de cette nouvelle réglementation étant de fluidifier l'accès aux données contenues dans les systèmes d'information de l'UE moyennant une atténuation du principe de finalité.

<sup>1832</sup> Cela est également le cas dans le cadre de la lutte contre le terrorisme mais dans la mesure où cette finalité est explicitement prévue par les textes européens relatifs à l'échange de données policières, ces tensions se manifestent de manière visible dans l'Union.



radicalisation<sup>1833</sup>. L'impératif de lutte contre la radicalisation violente remet ainsi à l'ordre du jour la question de l'équilibre entre les impératifs de sécurité et le droit au respect de la vie privée. D'un côté, il s'agit de prévenir la menace représentée par une personne manifestant des signes de radicalisation avant que celle-ci ne débouche sur la commission d'un acte terroriste - tâche qui peut se révéler particulièrement complexe dès lors que la radicalisation est présentée comme une menace diffuse et difficile à détecter nécessitant un partage d'informations dans un cadre décloisonné. De l'autre, il convient de ne pas empiéter de manière excessive sur les droits et libertés des individus concernés au nom de la protection du droit au respect de la vie privée.

98. A cet égard, il nous faut préciser que l'applicabilité des garanties prévues par le droit européen est loin d'être évidente dans le contexte de la prévention de la radicalisation violente. En effet, les mesures attentatoires à la vie privée et à la protection des données personnelles qui intéressent spécifiquement la lutte contre la radicalisation violente s'inscrivent bien souvent dans le cadre de l'exercice d'une mission ayant pour finalité l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale/sûreté de l'Etat, activités échappant à la compétence de l'Union. A cet égard, il nous faut constater que plusieurs précautions ont été prises pour exclure du champ d'application du droit de l'Union certains traitements de données personnelles intéressant des domaines sensibles pour les États<sup>1834</sup>. Il en va notamment ainsi des activités relatives à la sécurité nationale qui entrent dans les motifs d'exclusion prévus par plusieurs textes de droit dérivé applicables à la protection des données personnelles, qu'ils s'agissent de textes de portée générale ou sectorielle<sup>1835</sup>. Les traitements relevant de la sécurité nationale et du renseignement sont exclus du champ d'application du règlement général sur la protection des données<sup>1836</sup> et de la directive (UE) 2016/680 sur les traitements en matière judiciaire ou policière<sup>1837</sup>. Il n'en demeure pas moins marquant de voir que certaines affaires portées devant les juridictions nationales se réfèrent aux règles européennes pour contester des mesures attentatoires à la vie privée dans le contexte de la lutte contre la radicalisation violente<sup>1838</sup>. Sans compter que la Cour de justice de l'Union européenne a récemment laissé entendre que la compétence exclusive reconnue aux États en matière de sauvegarde de la sécurité nationale ne les dispense pas pour autant d'appliquer les garanties prévues par le droit de l'Union en matière de protection

---

<sup>1833</sup> Voy. *Infra*. dans ce chapitre para. 99 et s.

<sup>1834</sup> Voy. *Supra* Section II du Chapitre III.

<sup>1835</sup> Voy. art. 1er, paragraphe 3 de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques), *J.O.C.E.*, L 201 du 31 juillet 2002.

<sup>1836</sup> Voy. Considérant 16 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *Op.cit.*

<sup>1837</sup> Voy. Considérant 14 de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, *J.O.U.E.*, L 119 du 4 mai 2016.

<sup>1838</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 101 et s.

des données personnelles au seul motif que la mesure litigieuse poursuit une finalité de sécurité nationale<sup>1839</sup>.

## **B. Une protection du droit à la vie privée modérée face aux impératifs de prévention de la radicalisation violente : illustration à partir d'un contentieux embryonnaire en droit national**

99. L'objectif des lignes qui vont suivre est d'offrir une vue représentative des enjeux que pose l'impératif de prévention et/ou la lutte contre la radicalisation violente face à la nécessaire protection du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel. L'on a conscience de s'aventurer sur un terrain complexe. Le contentieux sur ces questions demeure embryonnaire en droit national et, comme nous l'avons déjà mis en exergue, la distinction entre prévention du terrorisme et prévention de la radicalisation violente n'est pas toujours facile à cerner dans le contexte des activités policières et de renseignement<sup>1840</sup>. L'on peut alors légitimement se demander si tous les moyens de détection ayant pour finalité la prévention du terrorisme contribuent nécessairement à la prévention de la radicalisation violente. Pour éviter d'avoir à trancher cette question et anticiper tout reproche, le choix est de nous concentrer sur des contentieux mettant en cause des activités ayant spécifiquement pour objet ou pour finalité la radicalisation violente, en tant que telle. Deux décisions rendues par la Cour constitutionnelle belge nous intéresseront plus particulièrement. Celles-ci posent notamment la question de la compatibilité de traitements de données personnelles ayant pour finalité la lutte contre la radicalisation violente sous l'angle du respect du droit à la vie privée. Dans les deux espèces, la juridiction suprême belge fait une interprétation souple de l'exigence de prévisibilité de la loi pour apprécier la validité de l'ingérence en cause **(1)**. Nous reviendrons également sur une décision inédite du Conseil d'État français, amené à se prononcer pour la première fois sur la légalité de la mise en relation de données traitées à des fins médicales et à des fins de prévention de la radicalisation à caractère terroriste **(2)**. Bien qu'elles prennent racine dans un contexte national, ces affaires entretiennent toutes un lien de rattachement plus ou moins étroit avec les exigences européennes en matière de respect du droit à la vie privée et du droit à la protection des données personnelles.

### ***1. L'atténuation de l'exigence de prévisibilité de la loi***

100. Deux affaires portées devant la Cour constitutionnelle belge examinées ci-après enseignent que l'exigence de prévisibilité de la loi peut être atténuée face à la prévalence de certains impératifs sécuritaires. L'une concerne plus précisément la mise en œuvre de techniques exceptionnelles de recueil de données sur le fondement de la notion de

---

<sup>1839</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para 122 et s. Voy. également *Supra* Section II du Chapitre III.

<sup>1840</sup> Voy. *Supra* Chapitre III de la thèse.

« processus de radicalisation » (a). L'autre est relative à un traitement de données personnelles ayant pour finalité « la lutte contre la radicalisation violente » dans le cadre de l'exercice d'une mission de protection de la sécurité publique (b). Ces deux affaires sont particulièrement instructives pour comprendre les considérations qui pèsent sur la mise en balance des différents intérêts en conflit.

**a. La notion de « processus de radicalisation » admise comme critère de mise en œuvre de méthodes exceptionnelles de collecte de données**

101. Ainsi qu'il a été vu dans le chapitre premier de la thèse, la Cour constitutionnelle belge a déjà eu l'occasion de se pencher sur la notion de « processus de radicalisation » dans un arrêt du 22 septembre 2011<sup>1841</sup>. Nous en avons tiré plusieurs enseignements pour attester du caractère flou de la notion de radicalisation dans le discours des acteurs juridiques. Cette décision présente également plusieurs apports pertinents pour les questions relatives au respect du droit à la vie privée que l'on s'attachera à faire ressortir dans les lignes qui suivent. Rappelons que cet arrêt intervient dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre la loi belge du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité. L'un des griefs soulevés par les organisations de protection des droits humains à l'origine du recours tendait à contester la possibilité de fonder des « méthodes exceptionnelles »<sup>1842</sup> de renseignement sur la notion de « processus de radicalisation »<sup>1843</sup>. En vertu de la disposition litigieuse, le processus de radicalisation est défini 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 »<sup>1844</sup>. Aux yeux des parties requérantes, la définition donnée à cette notion est trop vague et trop imprécise de sorte que la disposition attaquée doit être considérée comme portant atteinte au respect du droit à la vie privée en violation des dispositions de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 CEDH<sup>1845</sup>. La violation alléguée est dès lors intimement liée au principe de légalité exigeant que la loi à l'origine de l'ingérence litigieuse soit définie en des termes suffisamment clairs et précis.

102. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour EDH, le Conseil des ministres faisait valoir que l'exigence de prévisibilité doit être assouplie dans le cadre de l'utilisation de méthodes secrètes de renseignement<sup>1846</sup>. Dans ce schéma, l'exigence de prévisibilité n'impliquerait pas que l'intéressé doit savoir si, comment et quand la méthode de renseignement sera utilisée afin qu'il puisse adapter son comportement en conséquence.

---

<sup>1841</sup> Voy. C.C, 22 septembre 2011, n°145/2011, *Op.cit.*

<sup>1842</sup> Cette catégorie de méthode de recueil d'information correspond au degré d'intrusion le plus élevé dans la vie privée du citoyen. Les méthodes dites « exceptionnelles » recouvrent par exemple l'intrusion dans un système informatique ou encore, l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications privées.

<sup>1843</sup> C.C, 22 septembre 2011, *Op.cit.*, point A.35.1.

<sup>1844</sup> Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 10 mars 2010.

<sup>1845</sup> C.C, 22 septembre 2011, *Op.cit.*, point B. 93.

<sup>1846</sup> *Ibid.*, point A. 34.2.

En revanche, la loi doit préciser de manière suffisamment claire dans quelles circonstances et à quelles conditions les autorités publiques peuvent, le cas échéant, mettre en œuvre les méthodes de renseignement<sup>1847</sup>. Dans la continuité de cet argument, le gouvernement défendeur estime que le terme « processus de radicalisation » doit être replacé dans le cadre de la nature et de la finalité propres de l'enquête menée par les services de renseignement et de sécurité<sup>1848</sup>. Livrant sa propre interprétation de la disposition attaquée, il semble implicitement considérer que celle-ci ne revêt pas un caractère équivoque. Il relève que la notion de « processus de radicalisation » doit être interprétée en lien avec la notion de « terrorisme » comme faisant référence à « une phase précédant la perpétration d'actes terroristes »<sup>1849</sup>. Face au manque de précision reproché à la disposition litigieuse, le Conseil des ministres entend par ailleurs souligner l'intérêt de conserver des termes larges pour définir la notion de « processus de radicalisation » au sens de la disposition attaquée. Est mise en avant l'idée que pour que les mesures de renseignement conservent leur efficacité, il convient de ne pas retenir une définition trop précise de la notion de « processus de radicalisation » eu égard au caractère protéiforme de la radicalisation : « il s'agit d'un phénomène qui apparaît sous d'innombrables formes qui sont en outre susceptibles d'évoluer, de sorte que la mention d'autres précisions dans la définition aurait immanquablement eu pour effet que celle-ci aurait été très vite dépassée »<sup>1850</sup>. Le gouvernement défendeur faisait en outre observer que l'introduction de la notion de « processus de radicalisation » en tant que critère de mise en œuvre de méthodes exceptionnelles de collecte de données ne viole pas le principe de proportionnalité.

103. Pour apprécier la validité de l'ingérence alléguée dans le respect du droit à la vie privée au regard du critère de légalité, la Cour constitutionnelle belge va suivre un raisonnement proche de celui du gouvernement défendeur. Dans la lignée des arguments soutenus par ce dernier, elle va considérer que le degré de précision exigé n'est pas le même selon que le déclenchement des méthodes litigieuses se situe dans un cadre administratif, de renseignement ou judiciaire. S'appuyant sur l'article 8, paragraphe 2 CEDH tel qu'interprété par la Cour EDH, la haute juridiction belge estime qu'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée pour des raisons de sécurité nationale n'est admise qu'à la condition que cette ingérence soit prévue par une loi et que cette loi soit accessible à l'intéressé et précise<sup>1851</sup>. En pareille hypothèse, l'exigence de prévisibilité de la loi reste ainsi applicable bien qu'elle requière une interprétation plus souple. Se basant sur la jurisprudence de la Cour EDH<sup>1852</sup>, la Cour considère en effet que le niveau de précision de la loi exigé puisse être moindre dans le domaine de la sécurité nationale par rapport aux autres domaines.

---

<sup>1847</sup> *Ibid.*

<sup>1848</sup> *Ibid.*, point A. 35.2.

<sup>1849</sup> *Ibid.*

<sup>1850</sup> *Ibid.*

<sup>1851</sup> *Ibid.*, point B. 95.

<sup>1852</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 140 et s.

104. Ces précisions étant posées, la Cour procède ensuite à la qualification du traitement de données litigieux, opération de laquelle va dépendre l'intensité de son contrôle. En l'occurrence, la Cour constate que le législateur n'a formulé aucune incrimination accompagnant la définition légale du « processus de radicalisation » de sorte que celle-ci ne poursuit pas une finalité judiciaire<sup>1853</sup>. Après avoir rappelé que les services de renseignement opèrent dans un autre cadre que les services de police et les autorités judiciaires, elle en conclut que l'expression « processus de radicalisation » ne doit pas être située dans le cadre d'une instruction pénale mais mise en relation avec la nature et la finalité propres d'une enquête de renseignement. Pour la Cour, l'emploi de la notion de « processus de radicalisation » désigne clairement « un processus consistant à influencer l'intéressé de telle manière qu'il soit préparé ou disposé à commettre des actes terroristes »<sup>1854</sup> et l'usage de la notion litigieuse s'inscrit bien dans l'action préventive contre le terrorisme. Il en découle que, aux yeux de la haute juridiction belge, la disposition contestée ne porte pas atteinte au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution.

105. Il paraît cohérent d'apprécier l'exigence de légalité à la lumière du contexte dans lequel s'inscrivent les activités litigieuses. L'on peut ainsi comprendre qu'une certaine souplesse d'interprétation s'impose pour tenir compte des contraintes qui pèsent sur le secteur du renseignement, en particulier face à une menace aussi protéiforme que la radicalisation. Dans la mesure où les exigences applicables aux activités de renseignement font l'objet d'un contrôle juridictionnel moins poussé, l'on comprend néanmoins les craintes que des mesures aussi intrusives puissent être fondées sur une notion aussi peu précise. Une autre affaire portée devant la Cour constitutionnelle belge retient notre attention. Celle-ci est toute aussi révélatrice des préoccupations que suscite la possibilité de mettre en œuvre un traitement de données personnelles fondé sur la notion de radicalisation. A la différence de l'affaire précédente, la mesure en cause est ici directement adoptée sur le fondement du droit de l'Union.

**b. La notion de « radicalisation violente » revêtue d'une clarté suffisante pour fonder un traitement de données personnelles dans le cadre de l'exercice d'une mission de sécurité publique**

106. Comme vu dans le chapitre III de la thèse, la loi belge de transposition de la directive 2016/681/UE (dite « directive PNR ») comporte des finalités de traitement des données personnelles qui vont au-delà de celles prévues par le texte européen<sup>1855</sup>. Il en va ainsi de la finalité relative à la lutte contre la « radicalisation violente » non prévue par la directive européenne. La disposition de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers prévoit que « Les données des passagers sont traitées aux fins : (...) de la prévention des troubles graves à la sécurité publique dans le cadre de la radicalisation violente par le suivi des

---

<sup>1853</sup> C.C., 22 septembre 2011, *Op.cit.*, point B.96.1.

<sup>1854</sup> *Ibid.*, point B.96.3.

<sup>1855</sup> Voy. *Supra* Chapitre III de la thèse.

phénomènes et groupements conformément à l'article 44/5, §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> et §2, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police »<sup>1856</sup>. Cette disposition a fait l'objet d'un recours en annulation au motif que cette finalité est extrêmement large et excéderait les limites du strict nécessaire au regard de l'avis de la Cour de justice n°1/15<sup>1857</sup>. Ce grief n'est que l'un des nombreux moyens tendant à faire constater que la loi belge « PNR » porte une ingérence injustifiée dans le droit au respect de la vie privée et dans le droit à la protection des données à caractère personnel garantis par l'article 8 CEDH et par les articles 7 et 8 de la Charte. Si la Cour constitutionnelle belge saisie du litige n'a pas jugé nécessaire de renvoyer une question préjudicielle sur le point de savoir si la finalité de traitement précitée est compatible avec le droit de l'Union - comme l'y invitaient pourtant les parties requérantes - l'arrêt n'en demeure pas moins riche d'enseignement. Nous reviendrons sur les principales étapes par lesquelles la Cour en est arrivée à conclure que cette finalité n'a pas pour effet de porter une atteinte injustifiée au droit fondamental au respect de la vie privée.

107. Conformément aux principes classiques permettant de justifier une atteinte aux droits fondamentaux, il revenait à la Cour constitutionnelle belge d'examiner si la finalité de traitement litigieuse est prévue par des règles claires, précises et limitées au strict nécessaire comme l'exige le droit européen<sup>1858</sup>. Se basant sur les exigences posées par le droit européen telles qu'interprétées par les Cours de Strasbourg et Luxembourg, la Cour rappelle qu'« Une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise, mais aussi répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi »<sup>1859</sup>. C'est donc au regard de l'ensemble des critères susmentionnés qu'elle va apprécier la conformité de l'ingérence en cause.

108. La Cour relève tout d'abord que la finalité litigieuse s'inscrit dans le cadre légal prévu par la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police » et qu'elle relève de l'exercice de missions de police administrative. Après examen de l'exposé des motifs de la loi attaquée, la Cour identifie plusieurs garanties lui permettant de considérer que cette finalité est extrêmement limitée dans son application<sup>1860</sup>. Il en va notamment ainsi du fait que le traitement de données en question s'applique au « seul phénomène de la radicalisation violente et les groupements y liés tels que mentionnés dans une liste fermée »<sup>1861</sup> établie par des services compétents. D'autres éléments retiennent l'attention de la haute juridiction belge comme le fait que les travaux préparatoires de la loi attaquée prévoient explicitement d'exclure l'utilisation de profils à risques de cette finalité. S'y ajoute le fait que cette finalité est limitée à la condition que soit caractérisée

---

<sup>1856</sup> Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *M.B.*, 25 janvier 2017.

<sup>1857</sup> C.C., 17 octobre 2019, n°135/2019.

<sup>1858</sup> *Ibid.*, point B. 52.2.

<sup>1859</sup> *Ibid.*, point B. 35.1.

<sup>1860</sup> *Ibid.*, point B. 53.2.

<sup>1861</sup> *Ibid.*

une menace grave pour l'ordre public et qu'elle fait l'objet d'un traitement plus limité que les autres finalités de prévention et de recherches des infractions pénales visées à l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 25 décembre 2016<sup>1862</sup>. Plusieurs passages explicatifs des travaux préparatoires sont cités en référence à l'appui de cette interprétation : « Il est par exemple indispensable que les services soient informés de la venue sur notre territoire d'une personne figurant sur la liste d'un groupement à suivre. On rappellera à ce sujet que l'établissement de ces listes est soumis à des conditions strictes et que seules les personnes présentant une menace grave pour l'ordre public en lien avec la radicalisation violente s'y retrouvent. La simple participation à une manifestation par exemple antimondialiste ne constitue pas un critère suffisant »<sup>1863</sup>. La Cour semble ainsi se satisfaire des conditions restrictives précitées pour considérer que le traitement litigieux répond à la condition d'être limitée au strict nécessaire.

109. C'est ensuite sur le terrain de l'exigence de légalité que se place la haute juridiction belge. La Cour va ainsi rechercher si cette notion est suffisamment précise pour fonder valablement un traitement de données. A cet égard, elle admet que la notion de « radicalisation violente » n'est pas définie légalement<sup>1864</sup> mais cette constatation n'est pas de nature à invalider la finalité litigieuse. En dépit de ce manque de base légale, la Cour constate que l'expression « processus de radicalisation » est, quant à elle, définie par l'article 3, 15°, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité. Elle relève dans ce même ordre d'idées que la notion de « radicalisation violente » est définie par une circulaire ministérielle. Dans une formule quelque peu ambiguë, la haute juridiction estime que « Bien que la notion de 'radicalisation violente' ne soit pas définie légalement, sa définition par le biais d'une circulaire ministérielle indique qu'elle est appréhendée au travers des notions de 'phénomènes' et de 'groupements', légalement définies (...) »<sup>1865</sup>. Il en ressort que pour la Cour, « Une telle mesure n'est pas dépourvue de clarté et de précision »<sup>1866</sup>. Le fait que cette notion doive par ailleurs être comprise en lien direct avec des actes de terrorisme ou des formes graves de criminalité que la loi de transposition attaquée vise à prévenir, détecter et poursuivre conforte son interprétation. Il en résulte que, pour la Cour, la disposition litigieuse autorisant un traitement de données personnelles ayant pour finalité « la radicalisation violente » satisfait aux exigences de clarté et de précision et n'est pas disproportionnée eu égard aux objectifs légitimes poursuivis en l'espèce. La Cour constitutionnelle belge n'estime pas nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour de justice à cet égard comme le lui demandaient les parties requérantes.

110. Les quelques décisions précitées montrent que la possibilité de fonder un traitement de données personnelles sur les notions de « processus de radicalisation » ou de « radicalisation violente » n'est pas sans susciter de préoccupations pour le droit au

---

<sup>1862</sup> *Ibid.*, point B. 53.4.

<sup>1863</sup> *Ibid.*

<sup>1864</sup> *Ibid.*, point B. 53.5.

<sup>1865</sup> *Ibid.*, point B. 53.5.

<sup>1866</sup> *Ibid.*

respect de la vie privée des individus concernés. Le respect de l'exigence de légalité est une question particulièrement prégnante dans les deux litiges précédemment examinés, ce qui ne surprend guère eu égard au flou entourant la notion de radicalisation<sup>1867</sup>. Si la Cour constitutionnelle belge admet que les notions de « processus de radicalisation » et de « radicalisation violente » puissent être compatibles avec le principe de légalité, c'est en considération du contexte dans lequel s'inscrivent les traitements de données litigieux. Dans le contexte de la première affaire, la Cour admet explicitement que l'exigence de prévisibilité de la loi puisse être moindre lorsque le traitement des données s'inscrit dans l'exercice d'une mission de protection de la sécurité nationale. Cette interprétation est indéniablement la marque d'une inclinaison à faire prévaloir les impératifs sécuritaires lorsqu'un tel intérêt se trouve en jeu. Il est vrai que les deux affaires susmentionnées n'entretiennent pas un rapport identique avec le droit européen dans la mesure où la première affaire intervient dans un contexte purement national alors que la seconde s'inscrit dans le cadre de la transposition d'une directive européenne. Quoiqu'il en soit, il est possible de voir que les standards de protection européens sont prégnants, que ce soit pour appuyer les arguments des parties au litige ou pour apprécier la conformité des ingérences en cause avec le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données personnelles.

111. Une autre affaire récemment portée devant le Conseil d'Etat français retient notre attention et mérite que l'on s'y attarde dans les lignes qui suivent. Celle-ci est particulièrement emblématique des enjeux que pose la prévention de la radicalisation violente au regard du respect du droit au respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel. S'y reflète également une certaine réticence de la part des autorités nationales à faire jouer les garanties prévues par le droit européen.

## ***2. L'affaiblissement des garanties protégeant le secret médical***

112. Une récente affaire portée devant le Conseil d'Etat français est venue montrer de manière éclatante que la protection du secret médical tend à s'affaiblir devant l'impératif de détection de la radicalisation violente. Il est ici question du recours en annulation tendant à contester la légalité du décret n° 2019-412 du 6 mai 2019 modifiant le décret n°2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques<sup>1868</sup> sans consentement. Si l'intitulé du décret attaqué paraît, *a priori*, sans rapport avec la radicalisation, un lien entre pathologie psychiatrique et risque de radicalisation violente est bel et bien établi depuis une modification de 2019.

113. Avant de se pencher sur la décision par laquelle le Conseil d'État français a conclu au rejet du recours, il nous faut revenir brièvement sur l'objet du litige et le

---

<sup>1867</sup> Voy. *Supra* Chapitre I de la thèse.

<sup>1868</sup> Décret n°2019-412 du 6 mai 2019 modifiant le décret n°2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement, *J.O.R.F.*, 7 mai 2019.



contexte dans lequel il s'inscrit. La modification introduite par l'article 2-1 du décret litigieux consiste à mettre en relation deux traitements de données existants, à savoir les traitements dénommés « HOPSYWEB » relatifs au suivi administratif des personnes en soins psychiatriques sans consentement et le traitement dénommé Fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT)<sup>1869</sup>. Par l'introduction de cette nouvelle finalité, le décret litigieux tend ainsi à opérer un rapprochement entre les données collectées dans un cadre médical et celles qui le sont dans un cadre de renseignement en lien avec la prévention de la radicalisation à caractère terroriste. L'on peut alors s'interroger sur les implications concrètes de cette mise en relation. Le décret précise que lorsque cette mise en relation révèle une correspondance des données comparées, le représentant de l'État dans le département où a lieu l'admission en soins psychiatriques sans consentement et, le cas échéant, les agents placés sous son autorité qu'il désigne à cette fin en sont informés<sup>1870</sup>. En cas de concordance décelée entre les deux fichiers, une procédure de « levée de doute » pourra être enclenchée afin de permettre au préfet compétent d'obtenir des informations complémentaires auprès de l'Agence régionale de santé (ARS) et de s'assurer de l'identité de la personne concernée<sup>1871</sup>. Les indications apportées par le ministère ne permettent pas de déterminer avec précision quelles seraient concrètement les mesures susceptibles d'être prises sur la base de cette information<sup>1872</sup>. Les restrictions que le préfet pourrait être incité à prendre à l'égard de la personne concernée ont toutefois donné lieu à plusieurs hypothèses dans la doctrine<sup>1873</sup>.

114. Il est intéressant de noter que l'interconnexion opérée entre les traitements HOPSYWEB et FSPRT s'inscrit dans le droit fil de l'une des recommandations du Plan national français de prévention de la radicalisation « prévenir pour protéger »<sup>1874</sup>. La mesure 39 dudit Plan d'action préconise en effet d'« Actualiser les dispositions existantes relatives à l'accès et la conservation des données sensibles contenues dans l'application de gestion des personnes faisant l'objet d'une mesure de soins

---

<sup>1869</sup> Il s'agit plus précisément de permettre la mise en relation des noms, prénoms et date de naissance des personnes figurant dans ces deux fichiers.

<sup>1870</sup> Voy. Art. 2 du Décret n°2019-412 du 6 mai 2019 modifiant le décret n°2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement, *Op.cit.*

<sup>1871</sup> Voy. Commission nationale de l'informatique et des libertés, Délibération n°2018-354 du 13 décembre 2018 portant avis sur un projet de décret modifiant le décret n°2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement (demande d'avis n°18020552).

<sup>1872</sup> La délibération de la CNIL mentionne la précision apportée par le ministère selon laquelle cette information doit leur permettre de décider de la mise en place d'actions appropriées à mener au regard des informations déjà enregistrées dans le FSPRT.

<sup>1873</sup> Voy. C. CASTAING, « Soins psychiatriques sans consentement et terrorisme », *AJDA*, 2020, p. 1622. Il est à noter que le récent projet de loi français relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement prévoit d'élargir le cercle des acteurs destinataires de cette mise en relation de données en l'étendant aux services de renseignement et au préfet de département, qui, rappelons-le, est l'autorité chef de file de l'action de lutte contre la radicalisation à l'échelle du département français. Voy. art. 6 du Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement présenté par J. CASTEX et G. DARMANIN, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2021.

<sup>1874</sup> Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), « 'Prévenir Pour Protéger'. Plan national de prévention de la radicalisation », Dossier de presse, 23 février 2018.

psychiatriques sans consentement »<sup>1875</sup>. Les réflexions engagées en ce sens sont concomitantes à la publication d'un rapport de l'Assemblée nationale consacré aux fichiers de police, rapport au sein duquel est soulignée la nécessité de prendre davantage en compte la dimension psychiatrique dans le suivi et la détection de la radicalisation violente<sup>1876</sup>. C'est dans ce contexte que le décret modificatif du 6 mai 2019 a introduit la possibilité de croiser/d'interconnecter les données enregistrées dans les traitements HOPSYWEB et FSPRT.

115. Voyant dans cette modification une atteinte grave à la vie privée des personnes concernées et au secret médical<sup>1877</sup>, plusieurs organisations de protection des droits humains rejointes par des associations médicales ont formé un recours tendant à contester la légalité dudit décret devant le Conseil d'État français. A l'appui de leur recours, les parties requérantes faisaient valoir plusieurs moyens rejetés un à un par la juridiction administrative. Il en va également ainsi de leur demande subsidiaire tendant à obtenir des clarifications sur l'interprétation du Règlement général pour la protection des données (ci-après « RGPD ») dans l'objectif que la Cour de justice de l'Union puisse être saisie à titre préjudiciel. Le Conseil d'État a écarté cette demande après avoir considéré que le traitement de données litigieux ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union. La question de l'application des garanties prévues par le droit européen se trouvait ainsi au cœur du litige. Sans revenir en détail sur chacun des onze moyens de légalité qui forment l'assise de la décision rendue par le Conseil d'État, nous insisterons sur plusieurs points qui retiennent notre attention pour les questions qui nous intéressent.

116. A titre d'étape préalable, la haute juridiction administrative considère sans difficulté que l'opération litigieuse visant à mettre en relation les données conservées dans l'HOPSYWEB et le FSPRT constitue bien un « traitement de données à caractère personnel » au sens de la loi française. Se pose alors la question plus cruciale de la finalité poursuivie par ledit traitement. Celle-ci s'avère déterminante pour identifier le cadre juridique applicable au traitement litigieux. Se basant sur les pièces soumises au dossier, le Conseil d'État considère que le traitement créé par le décret attaqué mettant partiellement en relation les traitements HOPSYWEB et le traitement FSPRT, a pour finalité la prévention de la radicalisation à caractère terroriste<sup>1878</sup>. Autrement dit, c'est donc la finalité de prévention de la radicalisation violente qui l'emporte, même si le

---

<sup>1875</sup> *Ibid.*

<sup>1876</sup> Rapport d'information n° 1335 sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité présenté par Didier PARIS et Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2018, p. 52 et s.

<sup>1877</sup> Voy. Ligue des droits de l'Homme, Communiqué "Du fichage psychiatrique au 'casier psychiatrique'", 3 avril 2020, accessible à partir du lien suivant (consulté le 7 juin 2021): <https://www.ldh-france.org/du-fichage-psychiatrique-au-casier-psychiatrique/>

<sup>1878</sup> CE, 10ème – 9ème chambres réunies, 27 mars 2020, n°431350. Le Conseil d'Etat relève plus précisément « que la mise en relation des traitements HOPSYWEB et FSPRT a pour objectif de prévenir le passage à l'acte terroriste des personnes radicalisées qui présentent des troubles psychiatriques ». Suivant cette interprétation, la qualification à appliquer au mécanisme d'interconnexion ne dépend pas de la nature des fichiers considérés mais de la finalité du traitement appliqué aux données.

traitement litigieux met partiellement en jeu des données traitées dans un cadre médical. De cette qualification découle plusieurs autres conséquences. Sur la base de ce constat, le Conseil d'État considère que le traitement litigieux relève, au même titre que le FSPRT, des seules dispositions applicables aux traitements intéressant la sûreté de l'État et la défense. C'est donc au regard de ces « normes spécifiques applicables à ces fichiers spécifiques »<sup>1879</sup> que la légalité du texte litigieux doit être appréciée. Par conséquent, le Conseil d'État conclut au rejet de l'application du RGPD et écarte les griefs tirés de la méconnaissance de celui-ci. Ce faisant, il n'est pas jugé nécessaire de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel comme le sollicitait les parties requérantes. L'on mesure ici tout l'enjeu de cette opération de qualification. S'il avait été considéré que le traitement en cause relevait du champ médical, le RGPD aurait bel et bien eu vocation à s'appliquer au titre des dispositions concernant la protection des données de santé. Celles-ci font partie des données dites sensibles en vertu du règlement précité et requièrent, en raison de cette nature, des garanties de protection plus élevées<sup>1880</sup> que celles applicables aux traitements de données intervenant dans le cadre d'une mission de protection de la sûreté de l'État. Le choix de considérer que le traitement litigieux relève du champ de la sûreté de l'État n'est donc pas anodin du point de vue du standard de protection des droits de l'homme (plus protecteur à l'égard des données de santé alors que les techniques de renseignements bénéficient d'un régime dérogatoire caractérisé par un contrôle juridictionnel plus limité). Cette qualification n'allait d'ailleurs pas de soi. Le projet de décret litigieux avait reçu un avis très réservé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)<sup>1881</sup>, laquelle avait estimé que le traitement litigieux « conserve sa finalité principale de suivi des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement et qu'à cet égard, la prévention des risques liés à la radicalisation des personnes atteintes de troubles mentaux ne constitue qu'une finalité secondaire »<sup>1882</sup>. Il s'ensuit que pour la CNIL « l'ajout de la nouvelle finalité et l'interconnexion envisagée n'ont pas pour effet d'attirer les traitements HOPSYWEB dans le champ des traitements intéressant la sûreté de l'État ou la défense (...) »<sup>1883</sup>. Elle avait déduit de cette constatation que les conditions de mise en œuvre de ces traitements doivent être examinées au regard des dispositions du RGPD. Force est de constater que le Conseil d'État a toutefois décidé de prendre le contre-pied de la position de la CNIL en balayant tous les arguments des requérants tirés du RGPD. Cette décision a par ailleurs été vivement critiquée par une partie de la doctrine. Si la qualification appliquée à l'interconnexion litigieuse apparaît cohérente aux yeux de plusieurs

---

<sup>1879</sup> Voy. L. CARAYON, « Quelle folie ! A propos de l'interconnexion entre le fichier des personnes hospitalisées sans consentement en psychiatrie (HOPSYWEB) et celui des personnes soupçonnées de radicalisation terroriste (FSPRT) », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2020, para. 36.

<sup>1880</sup> Voy. Art. 9 du règlement général sur la protection des données (RGPD).

<sup>1881</sup> La CNIL est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la protection des données personnelles.

<sup>1882</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés, Délibération n°2018-354 du 13 décembre 2018 portant avis sur un projet de décret modifiant le décret n°2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement (demande d'avis n°18020552)

<sup>1883</sup> *Ibid.*

commentateurs<sup>1884</sup>, la logique conduisant à exclure l'application des normes prévues par le RGPD ne l'est pas. Nous convenons avec Cécile Castaing que la question de savoir si le traitement litigieux relève ou non du champ d'application matériel du RGPD aurait mérité d'être tranchée par la Cour de justice<sup>1885</sup>.

117. Pour certains auteurs, ce sont les termes mêmes de la finalité de « prévention de la radicalisation à caractère terroriste » qui posent problème dans la mesure où le terme « prévention » paraît ici subir un glissement de sens<sup>1886</sup>. Il est ainsi considéré que « l'interconnexion ne vise pas à éviter que les personnes se radicalisent ; elle se base sur l'idée selon laquelle une personne radicalisée atteinte de troubles psychiatriques est plus dangereuse qu'une personne radicalisée ne souffrant pas de tels troubles et qu'il convient dès lors de lui appliquer une surveillance plus adaptée »<sup>1887</sup>. Dans cet ordre d'idées, « L'interconnexion est bien un outil de surveillance et, en admettant que cela soit un objectif réaliste, de prévention de passage à l'acte »<sup>1888</sup>. C'est dire le flou qui règne entre prévention de la radicalisation et prévention du risque de passage à l'acte terroriste.

118. Pour en revenir à la décision qui nous intéresse, une fois la question de la qualification tranchée, le Conseil d'État va ensuite procéder à l'évaluation de la conformité du traitement litigieux au regard du régime juridique applicable en droit interne. Contrairement à ce que soutenaient les parties requérantes, la juridiction administrative considère que les exigences tenant à la légitimité du but poursuivi par le traitement de données litigieux ainsi qu'à son caractère adéquat, pertinent et non excessif sont remplies. Il en va plus particulièrement ainsi « Dès lors que ne sont mises en relation que les données strictement nécessaires à l'identification des personnes inscrites dans ces deux traitements, que seul le représentant de l'État dans le département du lieu de l'admission en soins psychiatriques sans consentement et, le cas échéant, les agents placés sous son autorité désignés à cette fin sont informés de la correspondance révélée par cette mise en relation, alors qu'il ressort notamment du rapport d'information sur les services publics face à la radicalisation, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2019, que 12 % des personnes enregistrées au FSPRT présenteraient des troubles psychiatriques »<sup>1889</sup>. Cette motivation brève n'a pas convaincu une partie de la doctrine qui a pointé le manque de scientificité du lien établi entre troubles psychiatriques et radicalisation<sup>1890</sup>. Cette constatation est de nature à faire douter de la légitimité de l'interconnexion envisagée ainsi que de sa nécessité.

---

<sup>1884</sup> Voy. en ce sens L. CARAYON, *Op.cit.*, para. 35. Voy. également C. CASTAING, « Soins psychiatriques sans consentement et terrorisme », *AJDA*, 2020, p. 1622.

<sup>1885</sup> C. CASTAING, *Op.cit.*

<sup>1886</sup> Voy. L. CARAYON, *Op.cit.*, para. 36 et s.

<sup>1887</sup> *Ibid.*

<sup>1888</sup> *Ibid.*

<sup>1889</sup> CE, 10ème – 9ème chambres réunies, 27 mars 2020, n°431350, *Op.cit.*

<sup>1890</sup> L. CARAYON, *Op.cit.* ; C. CASTAING, *Op.cit.*

119. Le dernier point qui retient notre attention concerne la question de l'atteinte portée au secret médical. Dans sa délibération, la CNIL avait attiré l'attention sur l'importance que des garanties suffisantes soient prévues dans la mesure où certaines informations contenues dans HOPSYWEB sont couvertes par le secret médical. Le Conseil d'État a toutefois considéré les choses sous un autre angle en faisant jouer les dérogations prévues à la protection du secret médical. Il a ainsi considéré que le traitement litigieux entre dans les conditions permettant de déroger à l'interdiction de traitement de données à caractère personnel relative à la santé. Pour la haute juridiction administrative, l'interconnexion en cause, en ce qu'elle a pour finalité la prévention de la radicalisation à caractère terroriste, répond à la condition de justifier d'un intérêt public qui fait partie des motifs de dérogations prévus par la législation française. C'est donc le choix de l'exclusion d'un régime protecteur.

120. Si le RGPD avait été applicable, il est probable que l'issue du litige eut été différente. Il en va particulièrement ainsi dès lors que le décret attaqué souffre de plusieurs lacunes mettant sérieusement en doute sa conformité avec les standards imposés par le RGPD. Parmi les insuffisances pointées par la CNIL, l'on notera l'absence de toute mesure d'information des personnes concernées, l'absence de procédure permettant l'effacement des données en cas de déclaration d'irrégularité de la mesure d'hospitalisation sans consentement, ou encore, l'absence de dispositions applicables au droit d'opposition<sup>1891</sup>. Si le RGPD est présenté comme un outil plus protecteur des libertés individuelles par rapport aux standards de protection nationaux, cela ne doit pas masquer qu'il contient plusieurs dispositions permettant de limiter la portée des droits et obligations qui y sont garantis<sup>1892</sup>. Il en va notamment ainsi du droit d'information, ou encore, du droit à l'effacement des données auxquels les États peuvent apporter des limitations pour des motifs de sécurité nationale, de défense nationale, ou encore, de sécurité publique<sup>1893</sup>. Le RGPD n'exclut pas non plus que des dérogations puissent être apportées à l'interdiction de principe de traiter des données personnelles concernant la santé d'une personne. Il en va notamment ainsi lorsque « le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un 'Etat membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée »<sup>1894</sup>. L'on peut ainsi s'interroger sur le point de savoir si le traitement de données litigieux peut être considéré comme relevant du cadre de cette exception et, si oui, s'il remplit les conditions susmentionnées. L'occasion est donc manquée pour la Cour de justice de se prononcer sur la compatibilité du décret litigieux avec les exigences du droit de l'Union. Et ce, alors même que la Cour a récemment

---

<sup>1891</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés, Délibération n°2018-354 du 13 décembre 2018 portant avis sur un projet de décret modifiant le décret n°2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement, *Op.cit.*

<sup>1892</sup> Pour une analyse de ce règlement voy. X. TRACOL, « Le règlement et la directive relatifs à la protection des données à caractère personnel », *Europe*, étude n°8, 2016.

<sup>1893</sup> Voy. art. 23, paragraphe 1, a), b), c) du règlement.

<sup>1894</sup> Voy. art. 9, paragraphe 2, g).

confirmé sa compétence pour examiner les conditions dans lesquelles il est permis de déroger aux garanties prévues par le droit de l'Union<sup>1895</sup> - y compris lorsque ces dérogations sont justifiées au nom d'un impératif de sécurité nationale.

## II. Les limites du contrôle européen

121. Les quelques contentieux précités montrent combien les règles européennes en matière de respect du droit à la vie privée et du droit à la protection des données personnelles sont prégnantes en droit national. Leur application est également source d'enjeux et de débats comme en témoigne l'arrêt du Conseil d'État français. Tel que rappelé précédemment, le bénéfice des garanties offertes par le droit de l'Union n'a pas vocation à jouer automatiquement. Les garanties protectrices de la Charte des droits fondamentaux, y compris celles prévues à ses articles 7 et 8, n'ont vocation à intervenir que dans des situations de mise en œuvre<sup>1896</sup> du droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1 de la Charte. C'est par exemple le cas lorsqu'un État membre adopte des mesures d'application d'une réglementation européenne et, plus généralement, lorsqu'il agit dans le champ d'application du droit de l'Union. En dehors de ces situations, les États ne sont pas liés par les dispositions de la Charte et sont libres d'appliquer des standards de protection moins élevés. L'on mesure tout l'enjeu de savoir lorsqu'une réglementation nationale peut être considérée comme relevant du champ d'application du droit de l'Union. La réponse à cette question conditionne non seulement l'applicabilité des garanties offertes par le droit de l'Union mais aussi le contrôle de la Cour de justice de l'Union sur ces questions. Comme il a déjà été mentionné<sup>1897</sup>, plusieurs précautions ont été prises pour exclure du champ d'application du droit de l'Union certains traitements de données personnelles intéressant des domaines sensibles pour les États. Il en va particulièrement ainsi des activités relatives à la sécurité nationale qui entrent dans les motifs d'exclusion prévus par plusieurs textes de droit dérivé applicables à la protection des données personnelles<sup>1898</sup>. De manière marquante, la Cour de justice a toutefois estimé qu'elle n'entendait pas s'abstenir de tout contrôle juridictionnel sur les traitements de données personnelles mis en œuvre au nom de la

---

<sup>1895</sup> Voy. *Infra* dans ce chapitre para. 123 et s.

<sup>1896</sup> Pour des développements approfondis sur cette notion voy. F. PICOD, « Article 51. Champ d'application », in F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1069-1074.

<sup>1897</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 98.

<sup>1898</sup> Voy. Considérant 16 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *Op.cit.* Voy. considérant 14 de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, *J.O.U.E.*, L 119 du 4 mai 2016. Voy. art. 1er, paragraphe 3 de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques), *J.O.C.E.*, L 201 du 31 juillet 2002.

sécurité nationale. Nous y reviendrons plus longuement dans les lignes qui suivent. Si cette prise de position laisse entrevoir la possibilité d'un contrôle européen étendu aux questions intéressant le secteur du renseignement, les affaires en question s'inscrivent dans des circonstances bien spécifiques (A). En aucun cas, ce contrôle n'a vocation à être étendu à toutes les activités poursuivant une finalité de sauvegarde de la sécurité nationale. Par ailleurs, si la Cour entend soumettre certains traitements de données ayant pour finalité la sécurité nationale aux exigences du droit de l'Union, les conséquences à en tirer au plan pratique demeurent difficiles à saisir. Il s'agira de voir que le contrôle de la Cour de justice demeure limité sur ces questions même si la jurisprudence récente de la Cour marque une étape significative. D'un autre côté, les standards de protection issus de la Convention européenne des droits de l'homme, tels qu'interprétés par la Cour EDH, présentent des apports non négligeables sur ces enjeux. Au fil de sa jurisprudence relative à l'interception des communications, la Cour EDH a dégagé plusieurs principes directeurs pour savoir dans quelle mesure une ingérence portée à l'exercice du droit au respect de la vie privée, en ce compris le droit à la protection des données personnelles, peut être jugée compatible avec la Convention. Il convient toutefois de ne pas occulter la marge d'appréciation dont disposent les États sur les questions ayant trait à la sécurité nationale, de sorte que l'étendue du contrôle européen s'en trouve d'autant plus restreint (B).

## **A. Le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne**

122. La Cour de justice est loin d'être indifférente aux enjeux soulevés par l'utilisation de techniques de *surveillance de masse* pour garantir la sécurité publique et se montre soucieuse d'assurer que de telles pratiques n'empiètent pas de manière disproportionnée sur les droits garantis par les articles 7 et 8 de la Charte et les États. Plusieurs balises ont déjà été posées par la Cour pour savoir sous quelles conditions les pratiques de collecte et de conservation de données personnelles à des fins sécuritaires peuvent se concilier avec les exigences du droit de l'Union. Parmi les arrêts importants qui jalonnent l'intervention de la juridiction de Luxembourg sur ces questions, l'on mentionnera l'arrêt *Digital Rights*<sup>1899</sup> ayant conduit à invalider la directive 2006/24/CE au motif que celle-ci permettait une ingérence disproportionnée dans les droits reconnus aux articles 7 et 8 de la Charte. S'en est suivi l'arrêt *Tele2 Sverige*<sup>1900</sup> dans lequel la Cour a interprété l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58/CE en apportant des précisions sur la manière dont les impératifs de lutte contre la criminalité peuvent se concilier avec les exigences posées par le droit de l'Union<sup>1901</sup>. L'un des principaux enseignements qu'il convient de retenir de cette saga peut être résumé en une phrase : le droit à la protection des données personnelles, tel qu'interprété par la Cour, s'oppose à une collecte générale et indifférenciée des données personnelles, et ce, quelle que soit

---

<sup>1899</sup> C.J., arrêt *Digital Rights Ireland LTD c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and others*, 8 avril 2014, aff. Jointes C-293/12 et C-594/12.

<sup>1900</sup> C.J., arrêt *Tele 2 Sverige AB*, 21 décembre 2016, aff. C-203/15, EU:C:2016:970.

<sup>1901</sup> Ministerio Fiscal dans lequel elle a confirmé l'interprétation de cette même disposition.

la légitimité du but poursuivi compte tenu de sa disproportion<sup>1902</sup>. Plusieurs autres arrêts récents sont venus enrichir substantiellement la jurisprudence de la Cour en matière de protection des données personnelles tout en faisant surgir des questions nouvelles. Il est ici fait référence aux arrêts *Privacy International*<sup>1903</sup> et *La Quadrature du Net*<sup>1904</sup> déjà évoqués dans les parties précédentes de la thèse pour ce qui concerne les aspects relatifs la liberté de communication<sup>1905</sup>. Ces deux décisions font suite à plusieurs saisines à titre préjudiciel portant sur des questions analogues relativement à la directive 2002/58/CE<sup>1906</sup> dans le contexte d'activités menées aux fins de sécurité nationale et de la lutte contre le terrorisme. La solution apportée par la Cour dans ces deux affaires était particulièrement attendue eu égard à l'importance des questions en jeu et à la crainte exprimée par les autorités de certains États membres de voir la Cour les priver d'instruments qu'ils considèrent essentiels pour sauvegarder la sécurité nationale et lutter contre le terrorisme<sup>1907</sup>. En recentrant notre analyse sur les questions qui nous intéressent dans cette section, nous reviendrons sur la brèche ouverte par la Cour pour contrôler des activités de collecte de données personnelles poursuivant une finalité de sécurité nationale **(1)**. Il s'agira également de revenir sur un autre apport fondamental de l'arrêt esquissant un régime de protection des données personnelles différencié en fonction de la finalité poursuivie par le traitement des données litigieuses **(2)**. Tout en confirmant l'opposition du droit de l'Union au régime de rétention généralisée des données personnelles aux fins de la lutte contre la criminalité grave, la Cour laisse en effet entrevoir un assouplissement lorsqu'est en jeu la sécurité nationale. Ces dernières décisions ont eu un retentissement important dans les États parties à l'affaire<sup>1908</sup> et leur impact sur les activités de détection précoce de menaces terroristes n'est pas à négliger.

### ***1. Une porte ouverte pour contrôler les activités de renseignement ?***

123. Les demandes de décisions préjudicielles dans les affaires *Privacy international* et *La Quadrature du Net*<sup>1909</sup> portaient principalement sur l'interprétation de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, et de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le

<sup>1902</sup> Pour un aperçu historique de la jurisprudence de la Cour sur les questions ayant trait à la protection des données à caractère personnel voy. R. TINIÈRE, *Op.cit.*, p. 197.

<sup>1903</sup> C.J., (gde ch.), arrêt *Privacy International v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs*, 6 octobre 2020, C-623/17, EU:C:2020:790.

<sup>1904</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, 6 octobre 2020, aff. Jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU :C :2020 :791.

<sup>1905</sup> Voy. *Supra* Section I du Chapitre IV.

<sup>1906</sup> Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques), *Op.cit.*

<sup>1907</sup> Conclusions de l'avocat général M. MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA présentées le 15 janvier 2020, aff. Jointes C-511/18 et C-512/18, point 2; Conclusions de l'avocat général M. MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA présentées le 15 janvier 2020, aff. C-623/17, point 2.

<sup>1908</sup> Voy. en ce sens Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°3069 sur l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juin 2020, p. 151 et s. les suites de l'arrêt *Tele2* étaient particulièrement attendues par les parlementaires français.

<sup>1909</sup> L'on abordera ces deux arrêts conjointement au regard des enseignements communs qui peuvent en être retirés tout en opérant des distinctions entre les deux espèces lorsque cela est nécessaire.



secteur des communications électroniques (dite « directive vie privée et communications électroniques). Pour rappel, cette directive harmonise les règles régissant le traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques afin de garantir un niveau équivalent de protection du droit au respect de la vie privée et de la confidentialité dans tous les États membres. Parmi les questions analogues soulevées par les juridictions de renvoi britannique, belge et française, se posait la question de savoir si une législation nationale imposant aux fournisseurs de services de communications électroniques la transmission et la conservation massives de données personnelles à des fins sécuritaires peut être jugée compatible avec le droit de l'Union. *A priori*, la réponse semble évidente si l'on se réfère à l'arrêt *Tele2 Sverige* par lequel la Cour a censuré le principe d'une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et à la localisation de tous les utilisateurs de services de communication électronique<sup>1910</sup>. La particularité des affaires *Privacy International* et *La Quadrature du Net* réside dans le fait que les législations attaquées ne s'inscrivent pas uniquement dans le cadre de la lutte contre la criminalité grave. Celles-ci ont également pour finalité la sauvegarde de la sécurité nationale – domaine relevant de la compétence réservée des États. Avant d'examiner la question au fond de la conformité des législations nationales en cause avec les exigences européennes, il revenait ainsi à la Cour de trancher la question de l'applicabilité du droit de l'Union. Cette étape préalable est déterminante pour l'issue du litige puisqu'elle conditionne l'applicabilité des garanties offertes par le droit de l'Union ainsi que le contrôle juridictionnel de la Cour sur ces questions.

124. Alors que les défendeurs au principal se prévalaient de l'article 4, paragraphe 2 TUE pour faire barrage à l'application du droit de l'Union, les associations requérantes se réclamaient de l'applicabilité des garanties prévues par celui-ci, nonobstant la finalité de sécurité nationale poursuivie par les mesures litigieuses. La grande chambre parviendra, au terme d'une argumentation détaillée, à confirmer qu'une réglementation nationale imposant aux fournisseurs de services de communications électroniques de conserver des métadonnées relatives au trafic et à la localisation aux fins de la sécurité nationale et de la lutte contre la criminalité relève bien du champ d'application de la directive 2002/58<sup>1911</sup>. Cette conclusion est l'aboutissement de la résolution d'une équation complexe. S'il est vrai que les traitements de données litigieux s'imposent dans le cadre d'activités de fourniture de services de communications électroniques régies par le droit de l'Union<sup>1912</sup>, les activités relatives à la sûreté de l'État sont explicitement exclues du champ d'application de ladite directive 2002/58 en vertu de son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3. Autrement dit, les garanties protectrices prévues par ladite directive n'auraient pas vocation à s'appliquer aux activités relatives à ce domaine. Cependant la

---

<sup>1910</sup> C.J., arrêt *Tele 2 Sverige AB*, 21 décembre 2016, aff. C-203/15, *Op.cit.*, point 112.

<sup>1911</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*, points 87 à 104; C.J., arrêt *Privacy International v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs*, *Op.cit.*, point 30 à 49. Voy. D. SIMON, « Droits fondamentaux – Protection des données », *Revue Europe*, n°12, comm. 374, décembre 2020.

<sup>1912</sup> L'ensemble des traitements de données à caractère personnel effectués par les fournisseurs de services de communications électroniques relève du champ d'application de ladite directive, en ce compris les traitements qui découlent d'obligations que leur sont imposées par les pouvoirs publics.

sécurité nationale n'est pas uniquement envisagée comme un motif d'exclusion de l'application de ladite directive. Cette notion se présente aussi comme une cause de limitation des droits et obligations prévus par la même directive en son article 15, paragraphe 1<sup>1913</sup>. C'est dans ce double rapport complexe que se cristallise l'un des principaux enjeux du litige. Tout l'enjeu est ici de savoir si les mesures nationales prises sur la base de l'article 15, paragraphe 1 relèvent du champ d'application du droit de l'Union lorsqu'elles touchent à la sécurité nationale.

125. En vertu de cette disposition, les États membres sont autorisés à déroger aux garanties protectrices prévues par la directive 2002/58 (ex. protection de la confidentialité des communications) « dès lors qu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique, pour sauvegarder la sécurité nationale – c'est-à-dire la sûreté de l'État - la défense et la sécurité publique, ou assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées de système de communications électroniques (...) »<sup>1914</sup>. Autrement dit, cette disposition incorpore les exigences prévues à l'article 52, paragraphe 2 de la Charte des droits fondamentaux. Dans la lignée des arguments développés par l'Avocat général<sup>1915</sup>, la Cour considère que les mesures législatives nationales prises sur base de l'article 15, paragraphe 1 relèvent du champ d'application de la directive 2002/58, nonobstant la finalité poursuivie. Pour le juge de Luxembourg il ne peut en être autrement dès lors que les États membres ne sont autorisés à adopter de telles mesures dérogatoires que dans le respect des conditions que ladite disposition prévoit. Cette interprétation est cohérente avec la conclusion à laquelle était parvenue la Cour dans l'affaire *Tele2 Sverige* à l'égard de mesures de lutte contre la criminalité grave<sup>1916</sup>. Une interprétation contraire reviendrait à priver la disposition de l'article 15, paragraphe 2 de tout effet utile selon la juridiction européenne<sup>1917</sup>.

126. C'est ensuite sur le terrain de l'article 4, paragraphe 2 TUE que se place la Cour pour asseoir sa décision. Amenée pour la première fois à interpréter l'article 4, paragraphe 2 TUE dont se prévalaient les gouvernements défendeurs, elle rejette l'argument selon lequel le seul fait qu'une mesure nationale prise aux fins de la protection de la sécurité nationale entraînerait l'inapplicabilité du droit de l'Union et dispenserait les États membres du respect nécessaire de ce droit<sup>1918</sup>. Autrement dit, le fait qu'une réglementation nationale relève d'un domaine dans lequel l'Union ne dispose pas de compétences ne suffit pas à entraîner l'inapplicabilité des garanties offertes par le droit de l'Union. Dans le droit fil du raisonnement développé par l'Avocat

---

<sup>1913</sup> Conclusions de l'avocat général M. MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA présentées le 15 janvier 2020, aff. Jointes C-511/18 et C-512/18, *Op.cit.*, point 77.

<sup>1914</sup> Voy. Art. 15, paragraphe 1 de la directive 2002/58.

<sup>1915</sup> *Ibid.*, points 40 à 90.

<sup>1916</sup> C.J., arrêt *Tele 2 Sverige AB*, 21 décembre 2016, aff. C-203/15, *Op.cit.*, points 73 à 78.

<sup>1917</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*, point 97.

<sup>1918</sup> *Ibid.*, point 44. *Quadrature*, point 99.

général<sup>1919</sup>, la Cour trace une distinction entre l'hypothèse d'un traitement de données personnelles imposé à un fournisseur de communication électronique, tel qu'en l'espèce, et celle où les États membres mettent directement en œuvre des mesures dérogeant à la confidentialité des communications électroniques sans imposer des obligations de traitement aux fournisseurs de services de telles communications<sup>1920</sup>. Alors que la première hypothèse relève du champ d'application de la directive 2002/58, notamment des garanties qui s'y rattachent, la Cour admet que dans la dernière hypothèse la protection des données des personnes concernées relève non pas de la directive 2002/58 mais du seul droit national sous réserve de l'application de la directive (UE) 2016/680<sup>1921</sup>. Pour le dire plus simplement, cela revient à considérer que les activités de traitements de données personnelles menées en vue de préserver la sécurité nationale ont vocation à relever du champ d'application du droit de l'Union dès lors que celles-ci requièrent la collaboration de fournisseurs de services de communications. Il s'agit sans doute d'un apport non négligeable dans un contexte où les moyens de détecter précocement la menace terroriste s'intéressent de plus en plus aux outils de communications modernes. En témoigne le récent projet de loi français relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement<sup>1922</sup>. Celui-ci contient plusieurs dispositions visant à optimiser les capacités d'action des services de renseignements français pour leur permettre de faire face aux menaces qui pèsent sur les intérêts fondamentaux de la Nation. Parmi les améliorations envisagées, l'on relèvera un élargissement des possibilités de requérir l'assistance des opérateurs de communication pour mettre en œuvre des techniques de renseignement, ou encore, la pérennisation de l'utilisation des algorithmes destinés à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste<sup>1923</sup>.

127. La question de l'applicabilité du droit de l'Union étant résolue, se pose ensuite la question de la conformité des législations nationales en cause au regard des exigences prévues par celui-ci. En effet les garanties protectrices prévues par la directive 2002/58 ne revêtent pas une portée absolue et des dérogations peuvent y être apportées dans les conditions prévues par l'article 15, paragraphe 1 précité. De telles dérogations ne peuvent être admises que « lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique, pour sauvegarder la sécurité nationale, la défense et la sécurité publique, ou assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées du système de communications électroniques »<sup>1924</sup>. A ce stade, il convient de préciser que les questions se posent en des termes légèrement différents dans les deux affaires dans la mesure où le traitement de données litigieux porte, dans un cas, sur une

---

<sup>1919</sup> Conclusions de l'avocat général M. MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA présentées le 15 janvier 2020, aff. Jointes C-511/18 et C-512/18, *Op.cit.*, point 78 et s.

<sup>1920</sup> *Ibid.*, points 46 à 48. Quadrature, point 103.

<sup>1921</sup> *Ibid.*, point 48.

<sup>1922</sup> Voy. art. 10 du Projet de loi (français) relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement présenté par J. CASTEX et G. DARMANIN, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2021.

<sup>1923</sup> *Ibid.*, Voy. art. 10.

<sup>1924</sup> Voy. Art. 15, paragraphe 1 de la directive 2002/58.

transmission des données<sup>1925</sup> et, dans l'autre, sur une conservation des données<sup>1926</sup>. Il n'en demeure pas moins possible d'en tirer des enseignements communs aux deux affaires.

## ***2. Une protection des données personnelles atténuée face aux impératifs de sécurité nationale***

128. Pour se prononcer sur la conformité des mesures nationales en cause, la Cour est amenée à effectuer une conciliation des différents intérêts en jeu. Il s'agit de mettre en balance l'impératif de protection des droits et libertés fondamentaux garantis par la Charte avec les impératifs, non moins importants, de protection de la sécurité nationale et de lutte contre la criminalité grave concourant à la protection des droits et des libertés d'autrui<sup>1927</sup>.

129. Dans le cadre de cette opération, la Cour se place plus précisément sur le terrain des articles 7 et 8 de la Charte et se positionne en faveur d'une lecture stricte des conditions permettant d'y apporter des limitations sur la base de l'article 52, paragraphe 1 de la Charte<sup>1928</sup>. Pour rappel, les limitations à l'exercice de ces droits ne sont admises que pour autant qu'elles sont prévues par la loi et respectent le contenu essentiel desdits droit et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui<sup>1929</sup>. En l'espèce, l'enjeu porte principalement sur l'exigence de proportionnalité. Se basant sur sa jurisprudence antérieure, la Cour rappelle que la possibilité pour les États de justifier une limitation aux droits et obligations prévus par la directive 2002/58 doit être appréciée sous l'angle d'un rapport de proportionnalité entre l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette limitation et la gravité de l'ingérence<sup>1930</sup>. Pour satisfaire à l'exigence de proportionnalité, la Cour précise qu'« une réglementation nationale doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause et imposant des exigences minimales, de telle sorte que les personnes dont les données à caractère personnel sont concernées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement ces données contre les risques d'abus »<sup>1931</sup>. Un lien étroit est ainsi établi entre l'exigence de proportionnalité de la mesure et celle relative à la prévisibilité de la loi qui en est à l'origine : « Cette réglementation doit être légalement

---

<sup>1925</sup> C.J., arrêt *Privacy International v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs*, *Op.cit.*

<sup>1926</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*

<sup>1927</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*, point 122.

<sup>1928</sup> *Ibid.*, point 130.

<sup>1929</sup> Voy. art. 52, paragraphe 1 de la Charte.

<sup>1930</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*, point 131.

<sup>1931</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*, point 132; C.J., arrêt *Privacy International v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs*, *Op.cit.* point 68.

contraignante en droit interne et, en particulier, indiquer en quelles circonstances et sous quelles conditions une mesure prévoyant le traitement de telles données peut être prise, garantissant ainsi que l'ingérence soit limitée au strict nécessaire »<sup>1932</sup>. Aux yeux de la Cour, de telles garanties sont d'autant plus importantes lorsque sont en jeu des données dites sensibles, comme en l'espèce. En considération des principes susmentionnés, se pose alors la question de savoir si les législations nationales en cause satisfont à l'ensemble des exigences précitées.

130. Dans le cadre de son appréciation relative à l'exigence de proportionnalité, la Cour va tenir compte de l'importance des objectifs invoqués pour justifier des dérogations aux droits garantis par la directive 2008/52. La Cour s'intéresse tout d'abord à l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale qui est visé à l'article 15, paragraphe 1 de ladite directive. Elle reconnaît l'importance de cet impératif qui relève de la seule responsabilité des États membres: « Cette responsabilité correspond à l'intérêt primordial de protéger les fonctions essentielles de l'État et les intérêts fondamentaux de la société et inclut la prévention et la répression d'activités de nature à déstabiliser gravement les structures constitutionnelles, politiques, économiques ou sociales fondamentales d'un pays, en particulier à menacer directement la société, la population ou l'État en tant que tel, telles que notamment les activités de terrorisme »<sup>1933</sup>. Cette précision étant faite, elle opère ensuite une hiérarchisation entre les objectifs visés à l'article 15, paragraphe 1, et considère que l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale revêt une importance plus grande que les objectifs de lutte contre la criminalité en général, même grave, ainsi que de sauvegarde de la sécurité publique<sup>1934</sup>. De ce constat découle des implications notables pour le niveau de garanti accordé à la protection des libertés individuelles des utilisateurs. La Cour concède ainsi que « Sous réserve du respect des autres exigences prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale est dès lors susceptibles de justifier des mesures comportant des ingérences dans les droits fondamentaux plus graves que celles que pourraient justifier ces autres objectifs »<sup>1935</sup>. Autrement dit, la sécurité nationale constitue une cause de limitation plus grande des droits garantis aux particuliers que d'autres objectifs comme la prévention de troubles à l'ordre public ou à la sécurité publique. Cette étape du raisonnement revêt un intérêt tout particulier pour les États membres parties à l'affaire dans la mesure où bon nombre d'entre eux plaident en faveur d'une atténuation des exigences posées par la Cour dans son arrêt *Tele2 Sverige*<sup>1936</sup>. A titre d'exemple, l'Assemblée nationale française avait interprété cette jurisprudence comme « une épée de Damoclès pour les services de renseignement »<sup>1937</sup> en la

---

<sup>1932</sup> *Ibid.*

<sup>1933</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*, point 135; C.J., arrêt *Privacy International v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs*, *Op.cit.*, point 74.

<sup>1934</sup> *Ibid.*, point 136; C.J., arrêt *Privacy International v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs*, *Op.cit.*, point 75.

<sup>1935</sup> *Ibid.*

<sup>1936</sup> Conclusions de l'avocat général M. MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA présentées le 15 janvier 2020, aff. Jointes C-511/18 et C-512/18, *Op.cit.*, point 2.

<sup>1937</sup> Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°3069 sur l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juin 2020, p. 153.

considérant inapte à réaliser un équilibre satisfaisant entre la protection de la vie privée et celle des intérêts fondamentaux de la Nation. Les conséquences de l'arrêt *Tele2* sur l'activité des services de renseignement français étaient particulièrement redoutées car de nature à priver lesdits services d'un outil de travail dont ils peuvent difficilement se passer en raison des contraintes matérielles et de ressource qui leur incombe<sup>1938</sup>. En définitive, les parlementaires français étaient plus favorables à la jurisprudence de la Cour EDH, laquelle laisse une marge d'appréciation plus grande aux États<sup>1939</sup>.

131. La question est alors de savoir quelles sont les conséquences pratiques qu'il est possible de tirer de la distinction établie par le juge de l'Union dans ces deux nouvelles affaires ? La réponse à cette question mérite que l'on opère ici une distinction entre les deux espèces.

132. Dans l'affaire *Privacy International*, la Cour considère qu'« une réglementation nationale imposant aux fournisseurs de services de communications électroniques de procéder à la communication par transmission généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation aux services de sécurité et de renseignement, excède les limites du strict nécessaire et ne saurait être considérée comme justifiée, dans une société démocratique »<sup>1940</sup>. Ainsi, même en présence d'une mesure guidée par l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale, les exigences relatives au principe de proportionnalité, telles qu'interprétées par la Cour demeurent applicables. En l'occurrence, c'est le défaut de proportionnalité entre la gravité de l'ingérence et l'objectif poursuivi qui apparaît déterminant dans le raisonnement de la Cour. Pour la juridiction européenne « un accès général à toutes les données conservées, en l'absence de tout lien, même indirect, avec le but poursuivi ne peut être considéré comme étant limité au strict nécessaire »<sup>1941</sup>. A titre de comparaison, il est intéressant de constater que cette position contraste avec celle de son homologue située à Strasbourg. Dans deux affaires récentes portant sur plusieurs régimes d'interception en masse de communications par les services de renseignement britanniques et suédois, la Cour EDH a affirmé que de tels dispositifs de surveillance ne sont pas, en eux-mêmes, incompatibles avec l'article 8 CEDH<sup>1942</sup>.

133. Dans le contexte des renvois opérés par le Conseil d'État français et la Cour constitutionnelle belge, la Cour de justice admet en revanche « que le droit de l'Union ne s'oppose pas, en principe, à une mesure législative imposant la conservation des données de l'ensemble des utilisateurs de communications électroniques, même de manière indifférenciée et généralisée, pourvu qu'existent des éléments attestant de

---

<sup>1938</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>1939</sup> *Ibid.*, pp. 151-152.

<sup>1940</sup> C.J., arrêt *Privacy International v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs*, *Op.cit.*, point 81.

<sup>1941</sup> *Ibid.*, point 78.

<sup>1942</sup> Cour EDH, arrêt *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, 13 septembre 2018, nos. 58170/13, 62322/14 et 24969/15. Cette position a été confirmée par la grande chambre. Voy. Cour EDH (Gde. Ch.), 25 mai 2021, arrêt *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, nos. 58170/13, 62322/14 et 24960/15 ; Cour EDH (Gde. Ch.), 25 mai 2021, arrêt *Centrum för Rättvisa c. Suède*, no. 35252/08.

l'existence d'une menace grave, qui s'avère actuelle ou prévisible<sup>1943</sup>. En ne s'opposant pas à des pratiques de conservation de données généralisée et indifférenciée lorsqu'est en jeu la sécurité nationale, la Cour laisse entrevoir un infléchissement de sa jurisprudence antérieure, mais uniquement lorsqu'est en jeu cette finalité spécifique. Ce n'est par ailleurs qu'à la condition qu'il existe des circonstances suffisamment concrètes permettant de considérer que l'État membre concerné fait face à une menace grave pour la sécurité nationale [notamment les activités de terrorisme] qui s'avère réelle et actuelle ou prévisible<sup>1944</sup>. Pour certains commentateurs, la portée de cette hypothèse reste difficile à évaluer dans la mesure où cette exigence peut être sujette à interprétation<sup>1945</sup>. Quoiqu'il en soit, cette exigence a déjà retenu l'attention de certains organismes nationaux chargés de contrôler la conformité de lois nationales avec les règles relatives à la protection des données personnelles<sup>1946</sup>. En pareilles circonstances [lorsque la mesure intervient dans l'exercice d'une mission de protection de la sécurité nationale], la Cour semble interpréter plus souplesment l'exigence de proportionnalité entre les données conservées et l'objectif poursuivi par la mesure. Ici, la simple existence d'une menace pour la sécurité nationale suffit, par elle-même, à justifier des activités de conservation massive de données même lorsque celles-ci n'entretiennent qu'un lien indirect ou lointain avec cet objectif. Autrement dit, le fait que le traitement de données litigieux concerne tous les utilisateurs, même ceux ne présentant pas de lien apparent avec une menace pour la sécurité nationale, n'est pas de nature à emporter une disproportion de la mesure.

134. Dans un souci de protéger les droits fondamentaux affectés par de telles mesures, la Cour exige toutefois que l'injonction de conservation des données litigieuse soit temporellement limitée au strict nécessaire. Une telle conservation des données doit par ailleurs « être sujette à des limitations et encadrée par des garanties strictes permettant de protéger efficacement les données à caractère personnel des personnes concernées par les risques d'abus »<sup>1947</sup>. Elle doit en outre pouvoir « faire l'objet d'un contrôle effectif soit pas une juridiction, soit par une entité administrative indépendante, dont la décision est dotée d'un effet contraignant, visant à vérifier l'existence d'une de ces situations ainsi que le respect des conditions et des garanties devant être prévues »<sup>1948</sup>.

135. Ainsi que le souligne Denys Simon, « ce qui vaut pour la protection contre les menaces pour la sécurité nationale ne vaut pas pour autant pour les objectifs de prévention, de détection et de poursuite des infractions pénales »<sup>1949</sup>. Une conservation

---

<sup>1943</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*, point 137.

<sup>1944</sup> *Ibid.*

<sup>1945</sup> Voy. en ce sens K. GEENS, « La relation complexe entre l'Union européenne, l'accès aux données et la finalité de sécurité nationale », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, p. 362.

<sup>1946</sup> Voy. Commission nationale informatique et libertés, Délibération n°2021-040 du 8 avril 2021 portant avis sur un projet de loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, point 9.

<sup>1947</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*, point 138.

<sup>1948</sup> *Ibid.*, point 139.

<sup>1949</sup> Voy. D. SIMON, « Droits fondamentaux – Protection des données », *Revue Europe*, n°12, comm. 374, décembre 2020. Pour un commentaire de ces deux décisions voy. également J. SAJFERT, "Bulk data

généralisée et indifférenciée de données en vue de lutter contre la criminalité grave et de sauvegarder la sécurité publique excède les limites du strict nécessaire et ne saurait être considérée comme étant justifiée dans une société démocratique aux yeux de la Cour<sup>1950</sup>. En somme, si la Cour ouvre une porte pour les activités de sauvegarde de la sécurité nationale en tolérant, dans ce contexte spécifique, des ingérences plus grandes dans le droit au respect de la vie privée, elle la maintient bien fermée pour les activités de lutte contre la criminalité<sup>1951</sup>. Aux yeux de certains commentateurs, cette hiérarchisation entre, d'une part, la lutte contre les menaces relatives à la sûreté de l'Etat et, d'autre part, la lutte contre la criminalité grave, apparaît regrettable en ce qu'elle ne permettrait pas de tenir compte de la réalité de la pratique<sup>1952</sup>. La grande diversité des menaces pour la sécurité nationale, incluant des menaces parfois mineures, fait douter de la pertinence d'établir une hiérarchie à leur profit face à des formes de criminalité grave comme la traite des êtres humains ou l'exploitation sexuelle d'enfants<sup>1953</sup>. L'émergence de ce standard de protection différencié selon le but du traitement fait par ailleurs surgir de nouvelles questions au regard notamment du *continuum* qui peut exister entre criminalité et menace pour la sécurité nationale en matière de terrorisme<sup>1954</sup>. Se pose ainsi la question de la cohérence d'établir un régime différencié dans ce type de situation.

136. Cette hiérarchie pourrait aussi s'analyser comme une sorte de compromis trouvé par la Cour de justice. Tout en se reconnaissant compétente pour exercer un certain contrôle sur les activités menées à des fins de sécurité nationale – activités particulièrement sensibles pour les États - elle entend par ailleurs prendre en considération les besoins spécifiques propres au secteur du renseignement. La Cour européenne des droits de l'homme (désignée ci-après « Cour EDH ») se montre encore plus conciliante avec les États lorsque le droit à la protection des données personnelles entre en conflit avec des mesures sécuritaires du même ordre. Si la position des deux Cours ne converge pas parfaitement sur les questions ayant trait au droit au respect de la vie privée et à son corolaire - le droit à la protection des données personnelles - d'importantes interactions existent. L'influence exercée par le juge de Strasbourg n'est pas à négliger si l'on tient compte du nombre significatif de décisions nationales qui se réfèrent aux standards imposés par la Cour sur ces questions. Il n'en demeure pas moins que son contrôle est encadré par d'importantes limites. Au titre des limites classiques qui s'imposent à la Cour, il convient de rappeler que son contrôle n'intervient qu'à titre subsidiaire de sorte que les juridictions nationales demeurent les premières compétentes pour garantir le respect des droits prévus par la Convention. Cela vaut également lorsque

---

interception/retention judgments of the CJEU – A victory and a defeat for privacy”, European Law Blog, 26 October 2020, accessible through this link (consulted on 20 June 2021): <https://europeanlawblog.eu/2020/10/26/bulk-data-interception-retention-judgments-of-the-cjeu-a-victory-and-a-defeat-for-privacy/>

<sup>1950</sup> C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, *Op.cit.*, point 141.

<sup>1951</sup> Voy. en ce sens K. GEENS, *Op.cit.*, p. 362.

<sup>1952</sup> *Ibid.*, p. 363.

<sup>1953</sup> *Ibid.*, p. 363.

<sup>1954</sup> *Ibid.*



les autorités nationales mettent en œuvre des limitations aux droits protégés par la Convention. Le contrôle de la Cour européenne porte alors sur la compatibilité des mesures nationales avec les standards imposés par la Convention et doit se concilier avec la marge d'appréciation conférée aux États.

## **B. Le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme**

137. Ainsi qu'il a été rappelé, la protection des données à caractère personnel fait partie intégrante de la protection de la vie privée au titre de l'article 8 CEDH. La Cour EDH a développé, sur le fondement de cette disposition, une jurisprudence protectrice du droit à la protection des données personnelles<sup>1955</sup>. Dans la mesure où ce droit n'est pas absolu, il revient au juge européen de s'assurer que les limitations portées à l'exercice de celui-ci respectent les standards minimums prévus par la Convention. C'est ainsi que la Cour a été amenée à poser plusieurs balises dans des affaires ayant trait au traitement de données personnelles à des fins de sécurité nationale, y compris dans le contexte de la prévention du terrorisme. Aucune de ces affaires ne concerne spécifiquement des mesures prises au nom de la lutte contre la radicalisation. Cela n'empêche pas d'en retirer des enseignements applicables à ce contexte.

138. Afin de restreindre l'analyse aux questions qui nous intéressent, les développements qui suivent reposent sur une sélection d'arrêts ayant plus spécifiquement trait aux mesures de surveillance secrète (impliquant l'usage de techniques d'interception de communication, ou encore, de recueil et de conservation de données) dans le cadre de l'exercice d'une mission de protection de la sécurité nationale<sup>1956</sup>. Il s'agira d'en extraire des apports pertinents au plan des exigences applicables aux traitements de données personnelles intervenant dans ce contexte spécifique. La question de l'existence d'une ingérence ne prête généralement pas à controverse et la Cour reconnaît sans difficulté qu'une mesure de collecte ou de conservation de données personnelles dans un fichier entre dans le champ d'application de l'article 8, paragraphe 1<sup>1957</sup>. L'enjeu principal est de savoir si l'ingérence litigieuse peut être justifiée au regard des exigences énoncées au paragraphe 2 de l'article 8 CEDH. A l'appui de jurisprudence *Klass*, la Cour rappelle régulièrement que le respect de ces exigences appelle une interprétation stricte : « Caractéristique de l'Etat policier, le pouvoir de surveiller en secret les citoyens n'est tolérable d'après la Convention que dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde des institutions démocratiques »<sup>1958</sup>. Notre attention portera sur deux exigences qui conditionnent la

---

<sup>1955</sup> Voy. R. TINIÈRE, *Op.cit.*, p. 201.

<sup>1956</sup> Si certains arrêts concernent le recours à des techniques de surveillance policière, il nous faut tenir compte de la diversité des pratiques nationales en la matière et de l'absence de classification commune. L'organisation des services de police et de renseignement n'étant pas la même d'un Etat contractant à l'autre, il se peut que certaines mesures ayant pour objectif la sûreté de l'Etat relèvent de la compétence de services de police spécifiques dans certains États alors que dans d'autres ce sont les services de renseignement qui sont compétents. Pour l'objet du présent travail, nous avons fait le choix de ne pas limiter notre analyse aux seules mesures prises en charge par les services de renseignement au sens strict.

<sup>1957</sup> Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, 26 mars 1987, no. 9248/81, § 48.

<sup>1958</sup> Cour EDH, arrêt *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, no. 5029/71, §42.

validité d'une ingérence portée dans l'exercice des droits garantis par l'article 8, paragraphe 1 CEDH ; à savoir l'exigence de légalité et de proportionnalité de la mesure. L'on verra que la Cour fait preuve d'une certaine souplesse lorsqu'elle est amenée à interpréter l'exigence de légalité en lien avec des mesures de protection de la sécurité nationale (1). De même que le contrôle de proportionnalité exercé par le juge européen est significativement atténué par la marge d'appréciation laissée aux États (2). La Cour reconnaît que les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation importante lorsqu'elles mettent en balance l'intérêt de l'État défendeur à protéger la sécurité nationale, d'une part, et la gravité de l'ingérence dans l'exercice par un requérant de ses droits découlant de l'article 8, d'autre part<sup>1959</sup>.

### ***1. L'assouplissement de l'exigence de légalité face aux impératifs de sécurité nationale***

139. Pour qu'une ingérence dans le droit garanti au respect de la vie privée puisse être compatible avec la Convention, celle-ci doit être « prévue par la loi » au sens du paragraphe 2 de l'article 8. Cette expression impose non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne mais vise aussi la qualité de la loi en cause. L'exigence qu'existe une base juridique interne ne prête généralement pas à controverse et la Cour retient une conception assez extensive de la notion de « loi ». Un texte réglementaire de nature administrative (tel qu'un décret, une ordonnance) ou un acte administratif (ex. arrêté) peut ainsi fournir une base légale à une ingérence. L'exigence de qualité de la loi est en revanche plus souvent sujette à débat dans les litiges soumis devant la Cour relativement à des mesures de surveillance secrète. Rappelons que le défaut de qualité de la loi est un grief prégnant dans les quelques contentieux nationaux évoqués précédemment plus spécifiquement en lien avec la lutte contre la radicalisation<sup>1960</sup>. Selon la jurisprudence traditionnelle de la Cour, l'exigence de qualité de la loi est satisfaite au regard de plusieurs critères dont fait partie l'accessibilité de la loi. Une ordonnance publiée au journal officiel est ainsi considérée comme de nature à remplir l'exigence d'accessibilité. La loi ne doit pas seulement être accessible, elle doit également être précise et prévisible dans ses conséquences. Selon une jurisprudence constante de la Cour, la qualité de la loi suppose que cette dernière définisse avec une précision suffisante les conditions et modalités de la limitation portée au droit garanti, afin de permettre au citoyen de régler sa conduite et de bénéficier d'une protection adéquate contre l'arbitraire<sup>1961</sup>. Aux yeux de la Cour, l'exigence de qualité de la loi est indissociablement liée à la protection voulue par la « prééminence du droit » dans une société démocratique dont le lien est maintes fois rappelé dans les arrêts rendus au visa de l'article 8 CEDH.

---

<sup>1959</sup> Voy. entre autres Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, *Op.cit.*, §§ 58-59.

<sup>1960</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 102.

<sup>1961</sup> Cour EDH, arrêt *Malone c. Royaume-Uni*, 2 août 1984, no. 8691/79, §67.

140. L'exigence de légalité revêt toutefois une portée relative<sup>1962</sup> et s'apprécie plus ou moins strictement selon un certain nombre de paramètres. La Cour admet que le niveau de précision requis de la législation dépend dans une large mesure du domaine dans lequel le texte doit être considéré<sup>1963</sup>. Elle reconnaît que l'exigence de prévisibilité de la loi peut être assouplie dans le contexte propre aux activités intéressant la sécurité nationale<sup>1964</sup>. Cette position est de nature à répondre aux prétentions de certains gouvernements défendeurs, bien souvent enclins à revendiquer une interprétation plus souple de cette exigence dans le contexte de la surveillance secrète des communications. C'est d'ailleurs de cette souplesse d'interprétation que se revendiquait le gouvernement belge pour faire contrepoids aux arguments tendant à contester la possibilité que la notion de « processus de radicalisation » puisse fonder l'usage de méthodes exceptionnelles de recueil de données<sup>1965</sup>. Dans le contexte spécifique de mesures justifiées au nom de la sécurité nationale, la Cour admet que l'exigence de prévisibilité de la loi ne saurait être la même qu'en maints autres domaines<sup>1966</sup>. A titre d'exemple, l'exigence de prévisibilité ne saurait signifier qu'il faille permettre à quelqu'un de prévoir si et quand ses communications risquent d'être interceptées par les autorités afin qu'il puisse adapter sa conduite en conséquence. S'y reflète la volonté de tenir compte des impératifs propres à l'exercice de missions de protection de la sécurité nationale dont les activités ne peuvent être régies en des termes trop précis au risque de perdre leur efficacité. Il n'en demeure pas moins, que même en pareilles circonstances, un certain niveau d'exigence reste applicable eu égard au degré d'intrusion que présentent de telles mesures et du risque d'arbitraire qui en découle. L'article 8 CEDH implique que le droit interne doit offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires de la puissance publique et la Cour reconnaît volontiers que le danger d'arbitraire est plus important là où un pouvoir de l'exécutif s'exerce en secret<sup>1967</sup>.

141. Cela signifie que, appliquée au contexte de mesure de surveillance secrète, loi doit user de termes suffisamment clairs pour indiquer aux citoyens de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à se livrer à pareille ingérence, secrète, et virtuellement dangereuse, dans leur vie privée<sup>1968</sup>. La Cour estime que dans la mesure où l'application de mesures de surveillances secrètes des communications échappe au contrôle des personnes concernées comme du public, il est important que la loi définisse l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante compte tenu du but légitime poursuivi pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire. Selon le juge européen, cette exigence est d'autant plus importante que les procédés

---

<sup>1962</sup> F. SUDRE, *Op.cit.*, p. 207.

<sup>1963</sup> Cour EDH, arrêt *Malone c. Royaume-Uni*, *Op.cit.*, § 67.

<sup>1964</sup> Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, *Op.cit.*, § 51.

<sup>1965</sup> Voy. *Supra* para. 102.

<sup>1966</sup> Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, *Op.cit.*, § 51.

<sup>1967</sup> Cour EDH, arrêt *Malone c. Royaume-Uni*, *Op.cit.*, § 67.

<sup>1968</sup> Voy. Conseil de l'Europe, Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour le 31 août 2020, p. 10. Voy. Également arrêt *Leander c. Suède*, préc., § 51.

techniques utilisables ne cessent de se perfectionner<sup>1969</sup>. Cette interprétation semble converger avec celle de son homologue à Luxembourg. Dans son célèbre arrêt *Schrems*, la Cour de justice avait estimé que pour satisfaire à l'exigence de prévisibilité de la loi, la base légale à l'origine de l'ingérence dans un droit fondamental garanti par la Charte doit définir elle-même la portée de la limitation de l'exercice du droit concerné<sup>1970</sup>.

142. Dans le cadre de son examen, le juge de Strasbourg va rechercher si le droit interne définit l'exercice dudit pouvoir avec une précision raisonnable, en des normes juridiques accessibles indiquant suffisamment l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation attribué aux autorités compétentes<sup>1971</sup>. Plusieurs garanties minimales ont été définies par la Cour dans sa jurisprudence relative aux mesures d'interception et servent de normes de référence pour apprécier la qualité de la loi. Celles-ci ont vocation à jouer y compris lorsque la mesure litigieuse s'inscrit dans l'exercice d'une mission de protection de la sécurité nationale et portent sur plusieurs éléments<sup>1972</sup> : la nature des infractions susceptibles de donner lieu à un mandat d'interception ; la définition des catégories de personnes dont les communications sont susceptibles d'être interceptées ; la limite à la durée d'exécution de la mesure ; la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données recueillies ; les précautions à prendre pour la communication des données à d'autres parties et les circonstances dans lesquelles les données interceptées peuvent ou doivent être effacées ou détruites<sup>1973</sup>. La Cour a pu ainsi considérer que l'exigence de prévisibilité de la loi faisait défaut en l'absence d'un certain nombre de garanties. Il en va notamment ainsi d'un arrêté ne contenant aucune indication relative aux personnes susceptibles de faire l'objet de mesures d'interception de communications téléphoniques, ni aucune précision sur les circonstances dans lesquelles celles-ci peuvent être ordonnées et les moyens à employer ou les procédures à observer<sup>1974</sup>. Il en résulte que la norme litigieuse ne saurait être considérée comme suffisamment claire et détaillée pour assurer une protection appropriée contre les ingérences des autorités dans le droit du requérant au respect de sa vie privée et de sa correspondance. Il ne peut non plus être satisfait à l'exigence de prévisibilité de la loi lorsqu'existe une ambiguïté sur le point de savoir dans quelle mesure le pouvoir d'interception en cause se trouve intégré à des normes législatives et sous quels rapports il reste tributaire de l'exécutif<sup>1975</sup>. En

---

<sup>1969</sup> Voy. Cour EDH (Gde. Ch.), arrêt *Big brother watch et autres c. Royaume-Uni*, 25 mai 2021, requêtes nos. 58170/13, 62322/14 et 24960/15, § 333.

<sup>1970</sup> C.J., (Gde. Ch.), arrêt *Data Protection Commissioner c. Facebook Ireland Ltd et Maximillian Schrems*, 16 juillet 2020, aff. C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, point 175.

<sup>1971</sup> *Ibid.*, § 70.

<sup>1972</sup> Cour EDH (Gde. Ch.), arrêt *Zakharov c. Russie*, 4 décembre 2015, no. 47143/06, § 231 ; Cour EDH (Gde. Ch.), arrêt *Big brother watch et autres c. Royaume-Uni*, *Op.cit.* § 335.

<sup>1973</sup> *Ibid.*

<sup>1974</sup> Cour EDH, arrêt *Amann c. Suisse*, 16 février 2000, no. 27798/95, § 58.

<sup>1975</sup> Cour EDH, arrêt *Malone c. Royaume-Uni*, *Op.cit.* §§ 70-79. Il en va notamment ainsi en présence de procédures d'interception des communications relevant de la pratique administrative (« arrangements administratifs ») pour lequel le ministre de l'Intérieur dispose d'un large pouvoir discrétionnaire.

pareille situation, la Cour estime que le degré minimal de protection juridique voulu par la prééminence du droit dans une société démocratique fait défaut<sup>1976</sup>.

143. A l'inverse, la juridiction strasbourgeoise a pu estimer qu'une législation interne répondait à un degré de précision suffisant quoiqu'elle laisse une latitude importante aux autorités compétentes pour stocker et communiquer des données personnelles aux fins de protéger la sécurité nationale<sup>1977</sup>. En l'occurrence, cette latitude se trouve contrebalancée par plusieurs garanties auxquelles la Cour se montre attentive. Il en va notamment ainsi du fait de prohiber explicitement qu'un traitement de données soit fondé sur « la simple raison que l'intéressé a exprimé une opinion politique (...) »<sup>1978</sup>. La Cour attache de l'importance au fait que les informations enregistrées doivent être nécessaires aux autorités compétentes et ont pour finalité limitée de servir à prévenir et dépister les infractions contre la sécurité nationale<sup>1979</sup>. Elle prête attention au fait que l'ordonnance litigieuse renferme des dispositions explicites et détaillées sur la nature des renseignements pouvant être communiqués, les autorités destinataires, les circonstances de pareille communication et la procédure que le Conseil national de la police doit suivre avant de s'y décider<sup>1980</sup>. Au regard de tous ces éléments, la Cour estime qu'existent des garanties suffisantes pour que l'ingérence litigieuse puisse être considérée comme étant « prévue par la loi » au sens de l'article 8.

144. Le fait qu'une latitude soit laissée aux services de renseignements pour interpréter certains termes vagues n'est pas, en soi, de nature à faire échec à l'exigence de précision de la loi. Il en va par exemple ainsi d'une loi prévoyant un motif de « raisons spéciales » de nature à étendre la collecte et la conservation de données personnelles à des catégories de personnes plus larges que celles limitativement énumérées par ladite loi<sup>1981</sup>. En l'espèce, la Cour identifie plusieurs limites au pouvoir d'appréciation dont jouit la Sûreté pour apprécier l'existence de « raisons spéciales » qu'elle considère comme des garanties suffisantes. La Cour se satisfait notamment du fait que l'existence de « raisons spéciales » ne peuvent être inférées sur la base des opinions politiques du requérant tel que le prévoit explicitement le texte. Elle relève par ailleurs que l'existence de « raisons spéciales » doit s'apprécier en considération de la finalité du fichier secret : en l'occurrence, la conservation d'informations dans le fichier secret de la police doit avoir pour but de faciliter les enquêtes menées pour prévenir et découvrir les infractions contre la sécurité nationale, et pour lutter contre le terrorisme. Elle constate également que d'autres restrictions sont prévues quant à la manière de consigner les données dans le fichier secret de la police. Dans ces conditions, la Cour estime que l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités

---

<sup>1976</sup> Cour EDH, arrêt *Malone c. Royaume-Uni*, *Op.cit.*, § 79.

<sup>1977</sup> Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, *Op.cit.*

<sup>1978</sup> *Ibid.*, § 54.

<sup>1979</sup> *Ibid.*

<sup>1980</sup> *Ibid.*, para. 55.

<sup>1981</sup> Cour EDH, arrêt *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, 6 juin 2006, no.62332/00, §§ 74-80.

sont définies avec suffisamment de clarté compte tenu du but légitime poursuivi pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire<sup>1982</sup>.

145. L'exigence de légalité est une étape importante dans le contrôle de la Cour mais elle ne suffit pas à justifier, à elle seule, la validité d'une ingérence dans le droit garanti à l'article 8, paragraphe 1. L'article 8, paragraphe 2 précise que pour être valide l'ingérence doit constituer une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à plusieurs buts légitimes énumérés exhaustivement. En vertu dudit article, celle-ci doit être « nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Ainsi, l'exigence tendant à démontrer que l'ingérence en cause poursuit un but légitime sera assez facilement satisfaite lorsqu'est invoqué un objectif de protection de la sécurité nationale<sup>1983</sup>, de maintien de l'ordre ou de prévention des infractions pénales, lié à une menace terroriste. La Cour admet par exemple que la conservation de données personnelles à des fins de défense de l'ordre et de prévention des infractions pénales, d'une part, et de la protection de la sécurité nationale, d'autre part, poursuit des buts légitimes<sup>1984</sup>. L'exigence de proportionnalité nécessite en revanche de plus amples développements.

## ***2. Un contrôle de proportionnalité modulé par la marge d'appréciation laissée aux États***

146. Pour déterminer si l'ingérence en cause est « nécessaire dans une société démocratique », la Cour tient compte de plusieurs éléments. Selon une jurisprudence constante, la notion de « nécessité » implique que soit démontrée l'existence d'un « besoin social impérieux » de recourir à l'ingérence considérée<sup>1985</sup>. La Cour s'attachera ainsi à vérifier si les motifs invoqués à l'appui de l'ingérence sont « pertinents et suffisants »<sup>1986</sup>. A cette fin, la Cour peut être amenée à s'assurer que les données personnelles collectées et/ou conservées pour répondre à un intérêt de sécurité nationale revêtent encore un caractère pertinent sur la période de conservation alléguée. Dans une affaire concernant des individus suspectés de menacer la sécurité nationale, elle a pu ainsi considérer que « la conservation des renseignements selon lesquels l'intéressé aurait, en 1969, préconisé d'opposer une résistance violente aux contrôles de police durant des manifestations se fonde sur des motifs, qui, malgré leur caractère pertinent, ne sauraient passer pour suffisants trente ans plus tard »<sup>1987</sup>. De même que les déclarations contenues dans le programme d'un parti politique, fussent-elles de nature subversive, ne sont pas suffisantes, à elles seules, pour établir la nécessité de collecter

---

<sup>1982</sup> *Ibid.*, § 79.

<sup>1983</sup> Voy. Entre autres Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, *Op.cit.*, § 49. Une mesure de contrôle du personnel passant par la collecte de données personnelles poursuit un but légitime au regard de l'article 8.

<sup>1984</sup> Cour EDH, arrêt *Segerstedi-Wiberg et autres c. Suède*, *Op.cit.*, §87.

<sup>1985</sup> Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, *Op.cit.*, § 58

<sup>1986</sup> Cour EDH, arrêt *Segerstedi-Wiberg et autres c. Suède*, *Op.cit.*, §88

<sup>1987</sup> *Ibid.*, §90.

et de conserver des renseignements sur les dirigeants dudit parti à des fins de sécurité nationale<sup>1988</sup>. Ainsi, la nécessité d'une mesure doit notamment s'évaluer au regard du niveau de menace représenté par un individu qui doit être attesté par des éléments suffisants. Pour être considérée « nécessaire dans une société démocratique », une ingérence dans l'exercice d'un droit protégé par la Convention doit également être proportionnée au but légitime poursuivi<sup>1989</sup>. Ceci implique de rechercher une adéquation entre l'objectif légitime invoqué et les moyens utilisés pour l'atteindre. Dans le cadre de cette opération, les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation importante. Il en résulte que le contrôle exercé par le juge européen en sera d'autant plus restreint.

147. Pour déterminer si une ingérence est « nécessaire dans une société démocratique » à la réalisation d'un but légitime, la Cour reconnaît que les autorités nationales disposent d'une ample marge d'appréciation pour choisir les moyens de sauvegarder au mieux la sécurité nationale<sup>1990</sup>. La Cour admet en ce sens que la décision de recourir à un régime d'interception massive afin de repérer des menaces jusqu'alors inconnues pour la sécurité nationale relève de la marge d'appréciation des États. Par deux arrêts de Grande chambre *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni et Centrum för Rättvisa c. Suède*, le juge européen a récemment confirmé que le recours à un régime d'interception massive de données n'est pas en soi contraire à la Convention<sup>1991</sup>. C'est là un point de divergence notable entre les deux Cours européennes, bien que le juge de Luxembourg ait récemment infléchi sa jurisprudence antérieure en ce sens<sup>1992</sup>. Ce faisant, le juge de Strasbourg entend tenir compte de l'évolution des menaces pesant sur la sécurité nationale et de la difficulté plus grande à permettre leur détection sous l'incidence des nouvelles technologies. Toutefois, même en pareilles circonstances, la marge d'appréciation nationale n'est pas illimitée. La Cour doit se convaincre de l'existence de garanties adéquates et effectives contre les abus des régimes d'interception de masse<sup>1993</sup>. Ayant privilégié jusqu'ici l'exigence de « garanties minimales »<sup>1994</sup>, la Cour opère son contrôle par référence à la présence de « garanties de bout en bout » dans les deux arrêts de Grande chambre précités<sup>1995</sup>, laissant ainsi entrevoir une évolution des critères développés dans sa jurisprudence antérieure. Cette nouvelle exigence implique qu'au niveau national, la nécessité et la proportionnalité des mesures prises devraient être appréciées à chaque étape du processus, que les activités d'interception en masse devraient être soumises à l'autorisation d'une autorité

---

<sup>1988</sup> *Ibid.*, §§91-92.

<sup>1989</sup> Cour EDH, arrêt *Klass et autres c. Allemagne*, *Op.cit.*, §59.

<sup>1990</sup> Cour EDH, arrêt *Weber et Savaria c. Allemagne*, 6 juin 2006, no.62332/00, § 106.

<sup>1991</sup> *Ibid.* Voy également Cour EDH (Gde. Ch.), arrêt *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, *Op.cit.* ; Cour EDH (Gde. Ch.), *Centrum för rättvisa c. Suède*, *Op.cit.* Dans ces deux affaires portant sur la conformité à la Convention d'un régime de *surveillance de masse*, la Cour a reconnu que les États jouissent d'une ample marge d'appréciation pour choisir des moyens de sauvegarder au mieux la sécurité nationale.

<sup>1992</sup> Voy. *Supra* dans ce chapitre para. 128 et s.

<sup>1993</sup> Cour EDH, arrêt *Weber et Savaria c. Allemagne*, *Op.cit.* § 106

<sup>1994</sup> Voy. notamment arrêt *Weber et Savaria c. Allemagne*, *Op.cit.* qui mentionnait six garanties minimales.

<sup>1995</sup> Cour EDH (Gde. Ch.), arrêt *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, *Op.cit.* §350 ; Cour EDH (Gde. Ch.), *Centrum för rättvisa c. Suède*, *Op.cit.* §264.

indépendante dès la définition de l'objet et de l'étendue de l'opération et qui les opérations devraient faire l'objet d'une supervision et d'un contrôle indépendant opéré *a posteriori*. Si le pouvoir judiciaire est reconnu comme étant de nature à offrir les meilleures garanties d'indépendance et d'impartialité, la Cour n'exclut pas que d'autres autorités puissent remplir cette qualité et exercer cette mission en toute indépendance<sup>1996</sup>.

148. Dans le cadre de son appréciation, le juge de Strasbourg n'est pas indifférent au risque que l'exercice des droits garantis par l'article 8, paragraphe 1 puisse compromettre l'efficacité d'une mesure de surveillance secrète<sup>1997</sup> de sorte que l'exigence de proportionnalité doit également s'analyser sous cet angle. Ainsi, dans les hypothèses où l'exercice du droit garanti par l'article 8 est de nature à mettre en péril la mesure de sauvegarde de la sécurité nationale litigieuse, dont l'efficacité est bien souvent subordonnée à son caractère confidentiel, la Cour sera plus encline à faire prévaloir l'intérêt de l'État. En témoignent plusieurs affaires<sup>1998</sup> dans lesquelles il a pu être considéré qu'un refus intégral d'accéder à un fichier de police secret est nécessaire lorsque l'État peut légitimement craindre que la communication de telles informations risque de compromettre l'efficacité du système de surveillance secrète destiné à protéger la sécurité nationale et à lutter contre le terrorisme<sup>1999</sup>. A cet égard, les autorités nationales se voient reconnaître un large pouvoir d'appréciation. En pareille situation, la Cour estime que l'État défendeur, eu égard à l'ample marge d'appréciation dont il dispose, est en droit de considérer que les intérêts de la sécurité nationale et de la lutte contre le terrorisme l'emportent sur les intérêts des requérants à être informés de l'intégralité des informations les concernant conservées dans les fichiers de la Sûreté<sup>2000</sup>. De même, il a pu être considéré que les intérêts de la sécurité nationale et de la lutte contre le terrorisme pouvaient prévaloir sur l'intérêt des requérants à accéder aux informations les concernant contenues dans les dossiers des services de police<sup>2001</sup>.

149. **Conclusion de la section II.** S'agissant des enjeux que soulève la lutte contre la radicalisation au regard du respect du droit à la vie privée et du droit à la protection des données personnelles, il nous faut constater les limites du droit européen. Si l'influence des normes européennes applicables à la protection de ces deux droits fondamentaux n'est plus à démontrer, leur portée n'est pas illimitée. Ainsi qu'il a été vu, la sécurité nationale demeure largement en dehors du champ des instruments du droit de l'Union applicable à la protection des données personnelles. Pour autant l'importance de la

---

<sup>1996</sup> Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, *Op.cit.*, §64- 65; Cour EDH (Gde. Ch.), arrêt *Big brother watch et autres c. Royaume-Uni*, *Op.cit.*, §359.

<sup>1997</sup> Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, *Op.cit.*, § 66. La Cour considère que « le fait de n'avoir pas porté à la connaissance du requérant des renseignements communiqués à l'autorité militaire ne saurait, en soi, prouver que l'ingérence n'était pas 'nécessaire', 'dans une société démocratique', 'à la sécurité nationale' : c'est précisément de la sorte, au moins en partie, que la procédure de contrôle du personnel peut opérer avec efficacité ».

<sup>1998</sup> Cour EDH, arrêt *Klass et autres c. Allemagne*, *Op.cit.*, §58 ; Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, *Op.cit.*, §66.

<sup>1999</sup> Cour EDH, arrêt *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, *Op.cit.*, § 102.

<sup>2000</sup> *Ibid.*, § 104.

<sup>2001</sup> Cour EDH, arrêt *Leander c. Suède*, *Op.cit.*, § 67.



jurisprudence européenne sur ces questions ne doit pas être minimisée. Au contraire, les autorités nationales devront y être attentives au regard des évolutions qui animent le secteur de la sécurité. Il est indéniable que l’interception de données de communication électronique est une technique qui prend de l’ampleur dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, tout comme le recours aux acteurs privés. Dans la mesure où ces questions ne tombent pas complètement en dehors du champ du droit de l’Union, et du contrôle de la Cour, les autorités nationales ne peuvent être indifférentes à ses décisions.

150. Il est vrai que la jurisprudence de la Cour de justice en matière de protection des données personnelles reste, malgré tout, plus protectrice que celle de son homologue située à Strasbourg. En regardant les choses dans une perspective plus large, l’on voit néanmoins une tendance se dessiner dans la jurisprudence des deux Cours allant dans le sens d’un affaiblissement de la protection des données à caractère personnel face aux impératifs de sécurité nationale. Il serait intéressant de voir si, à terme, la jurisprudence des deux juridictions européennes évoluera dans le sens d’un alignement sur ces enjeux. En tout état de cause, les États jouissent d’une marge d’appréciation importante sur ces questions et le juge européen se montre attentif à l’utilité que revêt certaines techniques particulièrement intrusives pour les droits et libertés afin de préserver d’autres intérêts tout aussi importants. S’en ressent une volonté de tenir compte des impératifs propres au secteur du renseignement et du risque que des exigences trop élevées puissent contrevenir à l’efficacité des missions qui s’y rattachent. A cet égard, les quelques contentieux nationaux précédemment examinés enseignent que les juridictions suprêmes belge et française se montrent particulièrement enclines à exploiter les souplesses d’interprétation offertes par le juge européen pour assouplir certaines exigences protectrices des libertés individuelles et faire prévaloir les intérêts sécuritaires. Si les États sont les plus à même d’apprécier les moyens à mettre à œuvre pour garantir la sécurité des citoyens face à des menaces d’une particulière gravité, il importe de garantir que le concept de « sécurité nationale » ne soit pas utilisé comme un moyen d’empiéter excessivement sur les droits et libertés des citoyens. D’autant que l’invocation de cette finalité est bien de nature à faire reculer les garanties protectrices du droit européen et que les États disposent d’un large pouvoir discrétionnaire pour qualifier la finalité d’un traitement de données personnelles.

#### **CONCLUSION DU CHAPITRE IV**

151. Les développements qui précèdent mettent en lumière combien l’équilibre sécurité/liberté est fragilisé par les impératifs de la lutte contre la radicalisation. L’impératif visant à prévenir l’adhésion à l’idéologie terroriste et/ou la diffusion de celle-ci par anticipation des actes violents susceptibles d’en découler met à l’épreuve la liberté d’expression et de conscience. L’impératif de détection précoce de la radicalisation aboutit à un élargissement de certaines catégories juridiques et commande une logique de partage d’information de plus en plus décloisonnée mais dangereuse pour les libertés, notamment pour le respect du droit à la vie privée. La mise à mal de

l'équilibre sécurité/liberté est un constat déjà posé depuis longtemps s'agissant de la lutte contre le terrorisme. La lutte contre la radicalisation ne fait que déplacer ce point d'équilibre encore d'un cran au point d'exacerber certaines tensions. Le débat sécurité/liberté se pose néanmoins en des termes légèrement différents sous l'effet de certaines mutations juridiques révélées par la lutte contre la radicalisation. L'accent mis sur la lutte contre la propagation d'idéologies violentes replace au centre du débat la question des frontières de la liberté d'expression et fait en même temps surgir des dilemmes juridiques nouveaux. Il en va notamment ainsi du rôle grandissant conféré aux acteurs privés dans la régulation des contenus en ligne ; une évolution qui pose la question de la soumission de ces acteurs au respect de la liberté d'expression. La tendance à décloisonner le partage d'informations entre acteurs de la sécurité et au-delà pour détecter les signes de radicalisation violente laisse entrevoir de nouveaux conflits d'intérêt. L'affaiblissement de la protection du secret professionnel face aux impératifs de détection précoce est particulièrement représentatif de renouvellement du débat sécurité/liberté sous l'incidence de la lutte contre la radicalisation. Sur ces différents enjeux, le droit européen présente des potentialités pour protéger les droits et libertés mis à mal par ces évolutions mais aussi des limites.

## **CONCLUSION DE LA PARTIE II**

152. Après que le discours sur la lutte contre la radicalisation eut été révélateur d'un élargissement des débats sur la prévention du terrorisme à des préoccupations nouvelles, il nous fallait élucider les bouleversements concrets produits sous l'incidence du mot « radicalisation ». Loin de prétendre à une investigation exhaustive, l'étude s'est efforcée de mettre en relief certaines évolutions identifiées comme plus prégnantes à partir de deux champs de l'action publique : l'harmonisation des législations pénales et l'échange d'informations. Les enseignements qui ont pu en être retirées appellent des réponses nuancées. A l'issue de cette partie, la lutte contre la radicalisation n'apparaît que plus révélatrice de certaines mutations juridiques déjà observées de longue date dans les différents ordres juridiques étudiés. Il en va particulièrement ainsi de la porosité des frontières entre prévention et répression ; une évolution qui n'est pas neuve mais qui tend à être exacerbée sous la prégnance de l'impératif visant à prévenir l'adhésion à l'idéologie terroriste. C'est ainsi que la catégorie infractionnelle des activités liées au terrorisme s'est progressivement élargie à des expressions incitant au terrorisme, le légitimant ou en faisant l'apologie par crainte que ces formes d'expressions suscitent l'adhésion au terrorisme, voire qu'elles n'y incitent. Si les formes de dangerosité purement idéologique en sont exclues (pour le moment), il n'en demeure pas moins que la prévention des risques d'adhésion au terrorisme imprègne les objectifs de politique pénale. Par le fait de placer la dimension idéologique au centre du débat sur la prévention du terrorisme, la notion de radicalisation sert ainsi à légitimer des évolutions du droit en déplaçant le curseur de la répression encore d'un cran. Le mot radicalisation

n'imprègne pas uniquement le champ des législations pénales. Il irrigue encore davantage le champ policier dont il contribue à réorienter les priorités vers la détection des « signaux faibles » tout en élargissant le champ des acteurs impliqués dans l'effort de détection précoce. Ces évolutions ont pour effet d'estomper un peu plus la séparation traditionnelle entre certains secteurs (renseignement/police administrative/police judiciaire ; privé/ sécurité/social) et s'accompagnent d'un net recul de certaines garanties protectrices de la liberté individuelle. Ainsi, l'on a pu mesurer combien le mot « radicalisation » contribue à déplacer le curseur prévention/répression avec toutes les conséquences que cela emporte pour l'équilibre sécurité/liberté.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

153. Comprendre ce qui se joue derrière l'élargissement de la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la radicalisation était le point de départ de cette recherche. Ce changement de paradigme avait dans un premier temps éveillé un besoin de rechercher la signification donnée à l'impératif de la lutte contre la radicalisation ; son objet (la radicalisation) mais aussi les moyens qui cherchent à la combattre. Il en avait découlé un besoin d'approfondissement visant à interroger les bouleversements juridiques induits par ces évolutions sémantiques. Au-delà du questionnement conceptuel qui a guidé la première partie de l'analyse, la thèse s'est ainsi efforcée de saisir dans une seconde partie combien la notion de « radicalisation » conduit à faire évoluer le cadre juridique de la lutte contre le terrorisme (ses finalités et ses moyens). Les développements consacrés à ces deux axes de recherches ont été continuellement enrichis par la mise en comparaison des trois ordres juridiques sélectionnés – européens, belge et français. Cette réflexion à double niveau (européen et national) s'est révélée être un défi très stimulant pour rendre compte d'une réalité complexe. Elle a permis de montrer que l'UE, malgré ses compétences limitées, parvient sous divers aspects à influencer, voire à contraindre les politiques nationales. Outre les potentialités du cadre juridico-politique européen, ce sont aussi ses fragilités que l'étude s'est employée à faire ressortir : celles-ci tiennent en particulier aux compétences limitées qui se trouvent à disposition de l'Union pour agir sur plusieurs questions clés ainsi qu'à une certaine conception nationale de la radicalisation qui complexifie l'élaboration de normes communes. La mise en miroir des cas belge et français a quant à elle permis de mettre en lumière les problématiques concrètes que suscite la lutte contre la radicalisation au niveau national ; les difficultés qui se posent aux acteurs normatifs qui tentent d'encadrer cette action mais aussi celles rencontrées par les acteurs de terrain.

154. Appréhender ce sujet à travers les outils d'analyse du droit était un pari risqué. Il est important de rappeler que le droit est loin d'avoir réponse à tout, surtout sur un sujet aussi complexe qui ne mobilise pas que des moyens juridiques, mais il a néanmoins un rôle à jouer. De manière transversale, la thèse s'est employée à montrer combien l'éclairage du droit présente un intérêt sur un sujet encore peu traité en sciences juridiques. Sous certains aspects, la lutte contre la radicalisation s'appuie sur des instruments juridiques contraignants pour les droits et libertés ; c'est là qu'entre en jeu la fonction protectrice du droit. Sans omettre son rôle clarificateur pour définir une ligne claire entre les comportements radicaux qui ne peuvent être tolérés et appellent une réponse juridique et ceux qui relèvent du champ de la liberté. En filigrane des axes de recherches exposés dans les passages précédents, la thèse s'est ainsi donnée pour ambition de clarifier la lutte contre la radicalisation dans son rapport au droit.

155. Les enseignements dégagés au cours de cette réflexion sont nombreux. Ils méritent d'être considérés comme les pièces d'un puzzle dont l'assemblage contribue à révéler la lutte contre la radicalisation ; ses défis mais aussi ses zones d'ombre. Au terme de cette étude, il ressort que la question que l'on s'est proposée de résoudre n'appelle pas de réponse simple. Les choix opérés, le manque de balisage préalable, ont mené à la proposition d'une lecture du sujet qui n'est probablement pas l'unique approche possible de la question. Plus que des affirmations tranchées, les conclusions auxquelles nous parvenons à l'issue de ce travail appellent des réponses en demi-teinte. Les lignes qui suivent s'attacheront à restituer les principaux enseignements dégagés au terme de cette étude à partir des axes de recherches qui ont guidé la réalisation du présent travail. L'on reviendra tout d'abord sur le flou de la lutte contre la radicalisation qui a constitué le fil rouge de cette analyse (I) avant d'étendre la réflexion à la question de savoir ce que la lutte contre la radicalisation apporte à la lutte contre le terrorisme (II).

### **III. Réflexion sur le flou de la lutte contre la radicalisation**

156. C'est le qualificatif « flou » qui a été choisi pour structurer notre réflexion. Le balancement entre les deux parties de la thèse met l'accent sur l'idée de « flou », avec une première partie qui traite du « flou des mots » et une seconde partie qui traite du « flou de l'action ». Ce choix n'est pas une manière de ne pas prendre position. Par l'utilisation de ce qualificatif il s'agissait de montrer combien ce glissement de mot conduisant à déplacer l'attention sur la « radicalisation » pour prévenir le terrorisme est source de flou. Ce flou qui irrigue toute notre réflexion entoure tant les notions, en tant qu'objet de discours, que les catégories juridiques qui fondent l'action publique. L'on s'attachera dans les lignes qui suivent à exposer les principales catégories de flou qui ont pu être dégagées à l'issue ce travail et à restituer, à partir de celles-ci, les apports de cette réflexion.

157. Dans la partie qui traite du flou des discours sur la radicalisation et sur la lutte contre la radicalisation, ce flou se caractérise notamment par un « excédent »/un « trop plein ». Il en va notamment ainsi du foisonnement de définitions consacrées à la notion de « radicalisation » vu dans le premier chapitre, ou encore, des multiples manifestations attribuées au phénomène nommé ainsi et qui rendent parfois malaisée sa distinction avec la catégorie des actes liés au terrorisme. S'y ajoutent les confusions entretenues par le discours des acteurs qui sont les premiers à s'être saisis de cette notion ambiguë. La thèse a permis de montrer que la notion de « radicalisation » sert à désigner un phénomène aux multiples visages : rejet des valeurs de la société ; adhésion à l'idéologie violente terroriste, velléité de départ vers une zone de conflit, etc. Ce flou caractérisé par un « trop plein » se manifeste aussi par la grande hétérogénéité d'actions promues pour prévenir et lutter contre la radicalisation évoquée dans le second chapitre. Il s'en ressent un éparpillement qui traduit en creux l'indétermination de cette action et

contribue ainsi à son manque de lisibilité. Cette première catégorie de flou, reflétée à travers le discours des acteurs qui se saisissent de la lutte contre la radicalisation, révèle toute la complexité du sujet. Prendre de la hauteur permet néanmoins d'en éclairer les raisons. La nature protéiforme de la radicalisation et le manque de consensus sur les facteurs qui en sont à l'origine ont inévitablement des répercussions sur l'approche promue pour prévenir et lutter contre la radicalisation. La multiplicité des politiques et des instruments convoqués dans le discours apparaît ainsi comme la conséquence logique de l'approche multidisciplinaire privilégiée pour s'attaquer au phénomène de la radicalisation sous toutes ses dimensions. S'il est possible d'identifier un noyau dur d'orientations sur ce sujet, l'hétérogénéité d'actions promues ne semble pas former une véritable « politique » européenne de lutte contre la radicalisation tant son orientation est difficilement saisissable. Cette complexité que l'on tient ici pour cause de flou découle en outre des lacunes conceptuelles de notre objet d'étude. L'étude a cherché autant que faire ce peu à s'extirper de cette réalité complexe pour procéder à un travail d'éclairage conceptuel et de mise en ordre qui jusqu'ici faisait défaut. Au cours de cette opération, l'étude a mis en évidence que si les États membres exercent un rôle de premier plan pour forger le sens donné à « la lutte contre la radicalisation », l'influence qu'exerce l'UE sur ce sujet et sur la vision des États n'en est pas moins notable.

158. Un autre type de flou transparait dans cette réflexion : celui d'un flou juridique qui découle de l'ambiguïté de la notion de radicalisation dans son rapport au droit/à la normativité. Il ressort de cette analyse que la notion de « radicalisation » se situe tout à la fois à la lisière du droit sans en être complètement exclue. Alors qu'elle n'est pas un concept juridique, cette notion est susceptible de produire des conséquences juridiques, en tant que telle, comme vu à travers les cas belge et français. Elle est rarement consacrée au sein des normes juridiques au sens strict mais elle fait l'objet d'une attention constante du législateur pénal et sert de justification pour légitimer des évolutions du droit. Quel que soit l'ordre juridique étudié, la radicalisation n'est pas appréhendée en elle-même comme un comportement infractionnel. Il ressort clairement des discours juridiques comme du droit positif belge, français et européen, que la radicalisation idéologique au sens d'adhérer à des idées radicales n'est pas répréhensible. Seule son extériorisation par l'expression d'opinions radicales légitimant, prônant ou incitant à la violence le sera. Si ce principe n'est pas remis en cause par les évolutions législatives actuelles, il n'en demeure pas moins interpellant de voir que l'attention de plusieurs législateurs nationaux se déplace progressivement sur le processus d'adhésion à l'idéologie terroriste. Il en découle de subtils glissements que la thèse s'est efforcée de mettre en évidence. L'adhésion à une idéologie terroriste est désormais appréhendée comme un critère de dangerosité susceptible de fonder des mesures coercitives, voire tend à faire partie des éléments de définition de certaines infractions, alors même qu'en l'état actuel du droit, les pensées, aussi condamnables soient elles, ne sont pas répréhensibles. Ainsi, l'on mesure combien certaines distinctions structurantes en droit pénal (ex. entre phénomène relevant de la pensée/expression d'une opinion ; adhésion à une idéologie violente/élément intentionnel) deviennent de plus en plus floues sous la prégnance du *continuum* supposé

entre adhésion à des idées violentes et matérialisation de celles-ci par des actes violents. Ce flou juridique se manifeste aussi dans la difficulté à saisir la lutte contre la radicalisation dans son rapport à la lutte contre le terrorisme. Si le panorama des moyens promus pour prévenir et lutter contre la radicalisation dressé dans le second chapitre fût l'occasion d'identifier un noyau dur d'orientations, il en ressort que les contours de la lutte contre la radicalisation manquent de netteté. A certains égards la lutte contre la radicalisation paraît s'émanciper du cadre de la lutte contre le terrorisme. En attestent plusieurs éléments, comme le fait qu'existe à l'échelle de l'Union européenne une stratégie spécifiquement consacrée à la lutte contre la radicalisation. L'action contre la radicalisation explore des champs nouveaux situés en dehors des moyens classiques de la lutte contre le terrorisme et implique corrélativement des acteurs non exclusivement issus du milieu policier et judiciaire. Si ces éléments contribuent à marquer l'émancipation de la lutte contre la radicalisation par rapport à la lutte contre le terrorisme, son autonomisation n'est que partielle. La lutte contre la radicalisation se construit aussi à partir du cadre de la lutte contre le terrorisme et bouleverse son cadre juridique préexistant. La seconde partie de la thèse s'est employée à montrer que l'action contre la radicalisation est mise en œuvre, dans une certaine mesure, par extension du cadre juridique de la lutte contre le terrorisme. A l'issue de cette réflexion, plusieurs éléments peuvent expliquer ce rapport ambivalent. L'étude du discours des acteurs menée dans le premier chapitre a révélé combien le lien causal entre radicalisation et terrorisme reste difficile à défaire même s'il est admis que la radicalisation ne conduit pas nécessairement, ni particulièrement au terrorisme. Existe aussi un lien fonctionnel entre la lutte contre la radicalisation et la lutte contre le terrorisme mis en évidence dans le second chapitre. La lutte contre la radicalisation est initialement envisagée comme étant au service de la prévention du terrorisme bien qu'elle se rattache à des objectifs sociétaux plus larges. Autrement dit, l'action contre la radicalisation mérite d'être considérée comme une sous-stratégie de la politique globale de la lutte contre le terrorisme et se développe aussi à partir du cadre préexistant de la lutte contre le terrorisme.

159. La thèse est aussi révélatrice d'une autre catégorie de flou reflétée de manière plus transversale : celle d'un flou des frontières. Il en va notamment ainsi de la porosité de la distinction entre les notions de « radicalisation idéologique » et de « radicalisation violente » mise en exergue dans le premier chapitre de la thèse. L'idée de *continuum* entre adhésion à une idéologie à portée violente et risque de passage à l'acte violent est prégnante dans les instruments étudiés dans la seconde partie de la thèse. L'on mesure combien il est devenu prioritaire de lutter contre la diffusion d'idéologies violentes par anticipation des actes de violence physique susceptibles d'en découler. Le focus mis sur les moyens d'entraver la propagation d'idéologies à portée violente de nature à générer la commission d'un acte terroriste ne se manifeste pas uniquement dans le champ des législations pénales. Il prend un relief important dans la régulation de l'espace en ligne opérée par le concours des acteurs privés. C'est en ce sens que la distinction entre violence des discours/des mots et violence matérielle/physique apparaît de plus en plus ténue. Concomitamment à cette évolution, la thèse s'emploie à mettre en lumière

combien la transversalité des moyens promus dans le discours conduit à un flou des frontières entre certaines catégories juridiques. L'assombrissement de la distinction entre prévention et répression en est une illustration marquante. Bien que cette distinction n'ait jamais été parfaitement nette, la lutte contre la radicalisation ne fait qu'exacerber ce brouillage par la multiplicité des moyens qu'elle convoque. Il en découle un flou des frontières entre les branches du droit qui s'enchevêtrent pour répondre à cet impératif préventif. Dans les ordres juridiques internes, cette évolution concerne au premier chef les branches du droit pénal et du droit administratif. Au niveau européen, l'on a vu que les politiques de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et celles relatives au marché intérieur sont susceptibles d'être mobilisées conjointement pour servir les besoins de la prévention du terrorisme. Ces mutations impactent corrélativement certaines catégories d'acteurs (police judiciaire/police administrative/services de renseignement) et de secteurs (social/sécuritaire/privé) dont les frontières s'estompent. Il est vrai que ces transformations se sont développées indépendamment de la lutte contre la radicalisation mais l'incidence de celle-ci sur lesdites évolutions n'en est pas moins notable. Par le fait de réorienter les finalités de la lutte contre le terrorisme et d'élargir la sphère des acteurs impliqués dans celle-ci, la lutte contre la radicalisation contribue à brouiller certaines catégories juridiques préexistantes. Bien que ces transformations demeurent majoritairement analysées en droit interne, l'étude s'est employée à démontrer l'intérêt d'étudier ces évolutions à l'aune des influences mutuelles entre les ordres juridiques européen et nationaux. Cette mise en comparaison a permis de révéler combien le flou de certaines catégories juridiques définies au niveau national se répercute au niveau européen<sup>2002</sup>. D'un autre côté, l'influence du législateur de l'Union n'est pas sans incidence sur la répartition des compétences entre les acteurs de la sécurité au niveau national. Par le fait d'étendre le champ des comportements que les États sont tenus de réprimer toujours plus en amont de l'acte terroriste lui-même, la distinction entre police judiciaire/police administrative et entre services de police et service de renseignement tend à perdre de sa clarté. Au-delà de l'incidence de la lutte contre la radicalisation sur les transformations du droit précitées, l'étude a mis en exergue combien cette action se construit sur les zones d'ombre du droit. Il en va notamment ainsi de la frontière floue entre l'expression d'une opinion radicale relevant de la liberté d'expression et celle qui, parce qu'elle s'analyse en une incitation au terrorisme, mérite d'être réprimée et/ou censurée par la loi.

160. Par-delà le flou qui règne dans la lutte contre la radicalisation, la juxtaposition des différentes catégories de flou précitées invite à poser plusieurs constats. Celle-ci nous enseigne tout d'abord que le flou dont il est question ici n'a pas que des effets négatifs (du moins selon le point de vue considéré). Le caractère protéiforme de la

---

<sup>2002</sup> L'exemple du SIS a révélé de manière éclatante les divergences qu'il peut y avoir dans l'utilisation de cet instrument et dans la manière d'interpréter et de catégoriser les données qui peuvent y être introduites. Il a pu être mis en exergue qu'une même donnée, en l'occurrence relative à la radicalisation d'une personne, peut être traitée comme une information policière par un État membre et comme du renseignement par un autre État membre – de nature à impacter l'efficacité de la coopération policière.



radicalisation implique naturellement de ne pas l'enserrer dans une définition trop précise comme le revendiquent certains acteurs nationaux pour les besoins de leur mission. Au niveau européen, la tâche est rendue plus ardue par la nécessité de trouver un langage commun qui fasse consensus sur les questions relatives à la lutte contre la radicalisation. L'on comprend ainsi qu'il puisse y avoir un intérêt pour les acteurs à conserver une définition souple de la notion de « radicalisation » compte tenu de la nature mouvante du phénomène qu'elle cherche à saisir. De même que l'on comprend le besoin de conserver une approche souple pour produire un langage commun qui fasse consensus au niveau européen sur des questions sensibles pour les États. Il en va d'autant plus ainsi que l'Union ne dispose pas de compétence expressément prévue par les traités pour intervenir sur cette question et que le manque de vision commune sur certains sujets (ex. la question religieuse, la réintégration des extrémistes violents) est de nature à complexifier l'élaboration d'orientations communes au niveau de l'Union. Dans une certaine mesure, ce flou semble être le gage d'une certaine souplesse nécessaire à l'efficacité de la lutte contre la radicalisation. Il est néanmoins tout aussi important de veiller à ce que ce flou ne contribue pas à exacerber certaines tendances au détriment de certaines garanties protectrices pour les libertés individuelles. La deuxième partie de la thèse a permis de montrer que, malgré son caractère flou, le mot radicalisation est susceptible de produire des effets juridiques notables en légitimant des évolutions du droit. Il en va notamment ainsi des législations pénales dont le champ s'est progressivement élargi à la répression de nouveaux comportements par crainte que ceux-ci suscitent l'adhésion au terrorisme, voir qu'ils n'y incitent. Ce glissement anticipatif – déjà observé de longue date dans les ordres juridiques nationaux et européens – ne fait que se renforcer sous la prégnance de l'impératif de prévention de la radicalisation et emporte des conséquences bien connues sur les droits et libertés. Dans la mesure où l'Union ne dispose que d'une compétence d'harmonisation minimale pour rapprocher la définition des infractions pénales, il n'a pu qu'être constaté son impuissance à freiner cette tendance. Sur certains aspects, le manque de compétence de l'Union se présente ainsi comme une limite (indépassable) à la possibilité de corriger certains types de flou.

161. Dans la lignée des apports précédents, l'on s'attachera à développer un axe de conclusion complémentaire sur ce que la lutte contre la radicalisation apporte à la lutte contre le terrorisme. Celui-ci se veut davantage une piste de réflexion ouvrant la voie à de futurs travaux.

#### **IV. Réflexion sur ce qu'apporte la lutte contre la radicalisation à la lutte contre le terrorisme**

162. La question de savoir ce que la lutte contre la radicalisation apporte à la lutte contre le terrorisme nous semble une piste de réflexion intéressante à explorer dans la continuité des enseignements qui ont émergé de ce travail. La question mérite d'être

soulevée tant au regard de l'utilité que revêt la notion de « radicalisation » pour la lutte contre le terrorisme que sous l'angle des potentiels effets contreproductifs induits par la lutte contre la radicalisation.

163. L'introduction de la notion de « radicalisation » dans le champ de l'antiterrorisme a incontestablement replacé au centre du débat la question du « pourquoi » et du « comment » : pourquoi une partie de la jeunesse européenne en vient-elle à adhérer au terrorisme au point de basculer dans l'action violente et comment faire pour prévenir ce phénomène ? L'étude des discours sur la lutte contre la radicalisation entreprise dans la première partie de la thèse enseigne que ce glissement de mot procède du besoin de développer le volet préventif de la lutte contre le terrorisme en complément de son volet répressif. A priori, la notion de radicalisation pourrait donc se voir reconnaître une fonction méritoire : celle d'avoir déplacé l'attention sur les causes profondes du terrorisme tout en soulignant les limites d'une réponse purement répressive. Au fil de la seconde partie de la thèse se sont néanmoins les effets contrastés produits par cette notion qui se sont révélés. Il en est ressorti que le mot « radicalisation » n'a pas seulement eu pour effet d'élargir le débat sur la prévention du terrorisme à de nouvelles préoccupations à caractère sociétale. Cette notion a également contribué à bouleverser le cadre répressif de la lutte contre le terrorisme en légitimant une réorientation de ses finalités et de ses moyens. Tout l'objet de ce travail était de parvenir à saisir la portée de cette dernière évolution.

164. Pour y parvenir, la seconde partie de l'étude s'était concentrée sur deux champs de l'action publique particulièrement représentatifs de ces bouleversements, à savoir l'harmonisation des législations pénales et l'échange de données. Il s'agissait d'interroger l'éventuelle incidence de l'impératif de lutte contre la radicalisation : le fait de déplacer l'attention sur le processus d'engagement dans l'action violente contribue-t-il à réorienter la finalité de certains instruments juridiques ou à bouleverser certaines catégories juridiques existantes dans ces deux domaines ? Par souci de rendre compte des problématiques soulevées par la lutte contre la radicalisation au plus près du terrain, ces évolutions ont été étudiées à l'aune de leur traduction concrète en droit national. Les cas belge et français ont révélé de manière éclatante combien le passage de la lutte contre le terrorisme à la détection précoce de la radicalisation contribue à bouleverser les pratiques des acteurs en commandant une approche préventive plus intégrée. Circonscrire l'étude aux champs du droit pénal matériel et de l'échange de données pouvait sembler audacieux, pour ne pas dire limité, au regard de l'ampleur des questions juridiques suscitées par la lutte contre la radicalisation. Face à l'impossibilité de mener une étude exhaustive, le choix fût de centrer l'analyse sur les évolutions juridiques identifiées comme plus prégnantes dans les deux champs précités (le développement des incriminations préventives, le décloisonnement de l'échange d'informations et, plus largement, l'effacement des frontières entre prévention et répression).

165. Ainsi, la thèse a permis de montrer combien la notion de « radicalisation » conduit à bouleverser le cadre juridique de la lutte contre le terrorisme et combien elle

contribue à amplifier certaines mutations juridiques déjà en germe dans les ordres juridiques étudiés, en ce qui concerne spécifiquement le champ pénal et le champ policier. Les bouleversements induits sous l'incidence de la lutte contre la radicalisation ont déjà été restitués dans les développements précédents relatifs aux « flou juridique » et au « flou des frontières »<sup>2003</sup>. L'on s'est efforcés de rendre compte des effets produits par ce nouvel impératif sur les catégories du droit et sur les fragiles dichotomies entre prévention/répression, police administrative/police judiciaire, action de police/action de renseignement, etc.). L'objet des lignes qui suivent n'est pas de revenir sur les enseignements retirés mais plutôt, à partir de ceux-ci, d'ouvrir la voie à de nouvelles pistes de réflexion. Il nous semble que la réflexion pourrait utilement être prolongée à la question de savoir quelle est l'utilité concrète de la notion de radicalisation dans le champ de l'antiterrorisme.

166. Dans les deux champs étudiés – l'harmonisation des législations pénales et l'échange de données – l'étude a permis d'observer que la radicalisation est une préoccupation sous-jacente à toute une série de mesures. Cette notion sert notamment de justification pour légitimer l'élargissement de certains instruments à des finalités nouvelles (ex. prévention de la propagation de l'idéologie terroriste ; prévention des risques d'endoctrinement). Par cette fonction, la notion de radicalisation s'analyse plutôt comme un concept de politique pénale légitimant des évolutions du droit, plus que comme un concept juridique. En revanche, la « lutte contre la radicalisation » est rarement une finalité autonome des instruments étudiés, lesquels poursuivent des finalités plus vastes. Il en va notamment ainsi de la finalité de « prévention du terrorisme » qui permet déjà d'élargir le champ de la lutte contre le terrorisme à un vaste champ de mesures autorisant une intervention très en amont du risque terroriste lui-même. En matière de coopération policière, l'étude a montré que les réflexions sur l'optimisation de certains instruments de partage de données ne sont pas indifférentes à la notion de radicalisation. Malgré tout, celle-ci est rarement appréhendée de manière autonome dans le cadre de l'échange de données policières. Il a pu être constaté que si la radicalisation d'un individu est bel et bien susceptible de fonder un échange de données, c'est par le biais de catégories préexistantes plus larges (ex. « prévention de menace pour la sécurité publique/menace pour la sûreté de l'État » ; « combattants terroristes étrangers »). Même dans les quelques instruments nationaux ayant pour finalité spécifique la lutte contre la radicalisation, la notion de radicalisation n'est pas détachable des conséquences les plus radicales auxquelles elle est susceptible de concourir, à savoir le risque de passage à l'acte terroriste. Ainsi, lorsque l'on regarde les choses dans une perspective plus large, on observe que rares sont les mesures qui luttent contre la radicalisation en tant que telle. En allant au bout de cette réflexion, il est finalement possible de se demander si la notion de radicalisation est véritablement utile à la lutte contre le terrorisme ? Cette question rejoint celle de savoir si la radicalisation a réellement vocation à être combattue pour elle-même ? N'est-elle pas uniquement combattue en considération de l'objectif de prévenir le terrorisme, et, dans

---

<sup>2003</sup> Voy. dans la conclusion générale para. 159 et 158.

ce cas, la notion de « prévention du terrorisme » n'est-elle pas suffisante ? Il est vrai que le volet de la lutte contre la radicalisation axé sur la réaffirmation des valeurs tend quelque peu à tempérer cette hypothèse. L'idée très prégnante en France qu'il est nécessaire de défendre les valeurs de la société face à des idéologies radicales susceptibles d'y porter atteinte est d'abord conçue comme un moyen de protéger un certain modèle de société indépendamment de toute violence. Dans cette conception, la menace liée à la radicalisation ne s'analyse plus quasi exclusivement sous l'angle du risque de passage à l'acte terroriste mais aussi sous l'angle du danger qu'elle fait peser pour les valeurs, au rang desquelles la valeur laïcité occupe la première place. L'on peut alors se demander si la notion de « radicalisation » n'est pas plus utile pour servir les besoins de la réaffirmation des valeurs de la société, plus que pour prévenir le terrorisme.

167. Quoi qu'il en soit, il ressort de cette étude que la lutte contre la radicalisation expose la lutte contre le terrorisme à des tensions. Le second chapitre de la thèse a mis en exergue certaines incohérences et contradictions face à la difficulté de concilier impératifs de prévention à long terme et impératifs de prévention à court terme sur certains enjeux clés. La seconde partie de la thèse a quant à elle montré combien l'équilibre sécurité/liberté se trouve fragilisé sous l'incidence de la lutte contre la radicalisation. Ces enjeux ne sont pas véritablement nouveaux pour la lutte contre le terrorisme qui est depuis longtemps confrontée à la difficulté de trouver un juste équilibre entre les pôles sécurité et liberté. Il ressort néanmoins de ce travail que la lutte contre la radicalisation ne fait qu'exacerber ces tensions en déplaçant le curseur de l'équilibre sécurité/liberté, en particulier en ce qui concerne les droits à la liberté d'expression et au respect de la vie privée. A partir de ce constat, la réflexion pourrait sans doute utilement être prolongée à la question de savoir si la lutte contre la radicalisation n'est pas finalement contreproductive pour la lutte contre le terrorisme. Pour le dire autrement, l'on en vient à se demander si la notion de « radicalisation » n'ajoute pas une « couche de flou » supplémentaire à la lutte contre le terrorisme.

168. Ainsi, la thèse se termine moins sur une conclusion théorique définitive. Il est clair que sur un sujet encore relativement neuf et peu traité en droit, les apports de cette recherche ne peuvent mettre fin à la réflexion qui a émergé de ce travail, laquelle reste ouverte et à poursuivre.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. SOCIOLOGIE, CRIMINOLOGIE, PHILOSOPHIE, SCIENCE POLITIQUE

ALLALI M. et NOCOLAÏ J., *Violence et football : l'eurohooliganisme*, Ed. Autres temps, Marseille, 1998, 169 p.

AUSTIN J.-L., *How to Do Things with Words*, Oxford, Oxford University press, 1975, p. 166.

BIGO D., *Police en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 343 p.

BONELLI L. et CARRIÉ F., *La fabrique de la radicalité. Une sociologie des jeunes djihadistes français*, Paris, Seuil, 2018, 312 p.

BRONNER G., *La pensée extrême. Comment des hommes ordinaires deviennent des fanatiques*, Paris, Denoël, 2009, 348 p.

CHALIAND G. et BLIN A., *Histoire du terrorisme. De l'Antiquité à Al Qaida*, Paris, Bayard, 2004, p. 243 et s.

CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, Presses universitaires de France, 2009, 240 p.

EL DIFRAOUI A., *Le djihadisme. Que sais-je ?*, Paris, Presses universitaires de France, 2016, 128 p.

ETIENNE B., *L'islamisme radical*, Paris, Hachette, 1987, 366 p.

FERRAGU G., *Histoire du terrorisme*, Paris, Perrin, 2014, 488 p.

GASSIN R., CIMAMONTI S. et BONFILS P., *Criminologie*, Paris, Dalloz, 7<sup>ème</sup> ed., 2011, 926 p.

KEPEL G., *Les banlieues de l'islam*, Le Seuil, Paris, 1987, 424 p.

KHOSROKHAVAR F., *Radicalisation*, Ed. de la maison des sciences de l'homme, Paris, 2014, 192 p.

ROY O., *Le djihad et la mort*, Paris, Seuil, 2016, 176 p.

SAGEMAN M., *Understanding Terror Networks*, University of Philadelphia Press, Philadelphia, 2004, 229 p.

SEARLE J.-R., *Speech acts. An essay in the philosophy of language*, Cambridge University press, 1969, 203 p.

STAMPNITZKY L., *Disciplining Terror. How Experts Invented "Terrorism"*, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014, 232 p.

## II. DROIT

### A. Ouvrages généraux, monographies

ALIX J., *Terrorisme et droit pénal : étude critique des incriminations terroristes*, Dalloz, Paris, 2010, 662 p.

BEAUVAIS P., *Le principe de la légalité pénale dans le droit de l'Union européenne*, thèse dact., Université Paris X Nanterre, vol. 1, 2006, 663 p.

BECCARIA C., *Des délits et des peines*, Paris, Ed. Payot & Rivages, 2014, 212 p.

BONNARD J., *Introduction au droit*, 2<sup>ème</sup> Ed., Paris, Ellipses, 1998, 224 p.

BOULOC B., *Droit pénal général*, Paris, Dalloz, 26<sup>ème</sup> ed., 2019, 816 p.

CHAMPEIL-DESPLATS V., *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, 2014, 440 p.

CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 442 p.

CORNU G., *Linguistique juridique*, Montchrestien, Paris, 3<sup>ème</sup> ed., 2005, 440 p.

CORTEN O., *Méthodologie du droit international public*, Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2017, 291 p.

GALLAND O. et MUXEL A., *La tentation radicale. Enquête auprès des lycéens*, Presses universitaires de France, Paris, 2018, 460 p.

GARRAUD R. et P., *Précis de droit criminel*, 15<sup>e</sup> éd., Paris, 1934, 1154 p.

CRAIG P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2013, 529 p.

DALLEMAGNE G., MATZ V. et MARTENS Q., *La Belgique face au radicalisme. Comprendre et agir*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2016, p 239.

DELHAISE E., *Infractions terroristes*, Répertoire pratique du droit belge, Bruxelles, Larcier, 2019, 157 p.

DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, Presses universitaires de France, Paris, 2004, 352 p.

DONY M., *Droit de l'Union européenne*, 6<sup>ème</sup> ed., Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2015, 796 p.

ERGEC R., VELU J., *La Convention européenne des droits de l'homme*, 2<sup>ème</sup> ed., Bruxelles, Bruylant, 2004, 1252 p.

FLORE D., *Droit pénal européen. Les enjeux d'une justice pénale européenne*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2021, p. 260.

- GUILLOUD L., *L'action normative de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 310 p.
- LACORNE D., *Les frontières de la tolérance*, Paris, Gallimard, coll. « L'esprit de la cité », 2016, 250 p.
- LE JEUNE P., *La coopération policière européenne contre le terrorisme*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 281 p.
- MAYAUD Y., *Prévention du terrorisme*, Dalloz, Paris, 2020, 236 p.
- MERLE R. et VITU A. *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, Ed. Cujas, 5<sup>ème</sup> éd., 1984, 1022 p.
- MITSILEGAS V., *EU Criminal Law*, Hart publishing, 2009, 366 p.
- PERISTERIDOU C., *The principle of legality in European criminal law*, Intersentia, 2015, 360 p.
- PETROPOULOU A., *Liberté et sécurité : les mesures antiterroristes et la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Ed. Pedone, 2014, 573 p.
- SABATIER M., *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 510 p.
- SIMON P., *La compétence d'incrimination de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, 559 p.
- SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, Presses universitaires de France, Paris, 11<sup>ème</sup> éd., 2012, 1020 p.
- TINIÈRE R., *L'office du juge communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2008, 708 p.
- VAN DROOGHENBROECK S., *La proportionnalité dans le droit de la convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 785 p.
- WEYEMBERGH A., *L'harmonisation des législations pénales : conditions de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2004, 404 p.

## **B. Ouvrages collectifs**

- AUVRET-FINCK J. (dir.), *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme. État des lieux et perspectives*, Larcier, Bruxelles, 2010, 331 p.
- BUI-XUAN O. (dir.), *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Institut universitaire Varenne, Paris, Coll. Colloques & Essais, 2018, 248 p.
- BRIÈRE C. and A. WEYEMBERGH, *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Hart publishing, 2018, 452 p.
- CHEVALLIER-GOVERS C. (dir.), *L'échange des données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare&Martin, 2017, 559 p.
- DE KERCHOVE G. et WEYEMBERGH A. (eds.), *Quelles réformes pour l'espace pénal européen ?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2003, 305 p.

MENABÉ C. et LEONHARD J. (dir.), *Femmes, mineurs et terrorisme*, Paris, L'Harmattan, Coll. Bibliothèques de droit, 2021, 320 p.

WEYEMBERGH A. and GALLI F. (eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2014, 258 p.

WEYEMBERGH A. and F. GALLI F. (eds.), *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2013, 252 p.

WEYEMBERGH A. and GALLI F. (eds.), *EU counter-terrorism offences : What impact on national legislation and case-law ?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, 312 p.

WEYEMBERGH A., HÖHN C. and SAAVEDRA I. (eds.), *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, Bruylant, Bruxelles, 2021, 1082 p.

### C. Contributions à des ouvrages collectifs

BAJOLET B., « Pour une relance du renseignement au service de l'Union européenne », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, p. 335 et s.

BARBE E., « L'impact du travail de rapprochement des législations en matière d'infraction de terrorisme dans l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme » in *EU counter-terrorism offences : What impact on national legislation and case-law ?*, A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, pp. 226-230.

BONELLI L., « Les caractéristiques de l'antiterrorisme français : 'parer les coups plutôt que panser les plaies' », in D. BIGO et al., *Au nom du 11 septembre. Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, Ed. La Découverte, 2008, p.184.

BRAUM S., « Are we heading towards a European form of 'enemy criminal law' ? On the compatibility of Jakobs's conception of 'an enemy criminal law' and European criminal law » in *EU counter-terrorism offences : What impact on national legislation and case-law ?*, A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, p. 240.

CARIAT N., « Article 7. Respect de la vie privée et familiale », in F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 162.

CHEVALLIER-GOVERS C., "Article 67 TFUE", "Article 68 TFUE" and "Article 276 TFUE" in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (ed.), *The Treaty on the Functioning of the European Union (TEU)-A Commentary*, Springer, 2021, 1739 p.

CHEVALLIER-GOVERS C., « L'Union européenne et les chrétiens d'Orient », in M. MATHIEU et C. SCHNEIDER (dir.), *Quels droits pour les chrétiens d'Orient ?*, Mare&Martin, 2018, pp. 155-178.

COCQ C., GALLI F., "The evolving role of Europol and Eurojust in the fight against terrorism at the EU level: deficient flows and future prospects", *Trust in International Police and Justice Cooperation*, S. HUFNAGEL, C. McCARTNEY (eds.), Hart International Series in Law and Society, London, 2017, pp. 125-148.



CONTI B., « Une radicalisation religieuse ? Politique, religion et subjectivité dans les processus de radicalisation », in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI-XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, collection Colloques & Essais, 2018, pp. 43-59.

BOUHIER V., « La radicalisation religieuse saisie par le droit de l'Union européenne », in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI-XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, collection Colloques & Essais, 2018, p. 157.

DE KERCHOVE G. and HÖHN C., “The role of European Intelligence in countering terrorism” in *Intelligence law and policy in Europe*, J.-H. DIETRICH and S. SULE (eds.), Hart publishing, 2020, p. 28.

DE KERCHOVE G. and SALIOT E., « Le digital et la lutte contre le terrorisme : nouveaux défis, nouveaux outils » in *L'Europe au présent !*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 353-383.

DE KERCHOVE G., « Impact de l'incrimination de terrorisme sur la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme » in *EU counter-terrorism offences : What impact on national legislation and case-law ?*, A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, p. 215.

DELMAS-MARTY M., « Typologie juridique du terrorisme : durcissement des particularismes ou émergence d'une communauté mondiale de valeurs ? », in H. LAURENS et M. DELMAS-MARTY (dir.), *Terrorismes. Histoires et droit*, Ed. CNRS, Paris, 2010, p. 177.

DE PASQUALE P., “Article 84”, in *The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). A commentary*, H.-J. BLANKE and S. MANGIAMELI (eds.), Springer, 2021.

DIEU F., « La radicalisation religieuse saisie par le juge administratif », in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Institut universitaire Varenne, O. BUI-XUAN (dir.), collection Colloques & Essais, 2018, pp. 123-141.

DUBUISSON F., « Lutte contre le terrorisme et liberté d'expression : le cas de la répression de l'apologie du terrorisme », in S. JACOPIN, A. TARDIEU (dir.), *La lutte contre le terrorisme*, A. Pedone, 2017.

ELSEN C., « Retour aux sources: la coopération TREVI », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 183-196.

FLAUSS J.-F., « La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression », in *La liberté d'expression aux Etats-Unis et en Europe*, E. ZOLLER (dir.), Dalloz, 2008, p. 128.

GALLI F., “Freedom of thought or thought crime ? : Counter-terrorism and freedom of expression”, in A. MASFERRER and C. WALKER (eds.), *Countering Terrorism and Crossing Legal Boundaries, Comparative Studies of the Responses to Terrorism and their Categorical Implications*, Edward Elgar, 2013.

GEENS K., « La relation complexe entre l'Union européenne, l'accès aux données et la finalité de sécurité nationale », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, p. 360 et s.

HERRAN T., « La distinction entre l'information et le renseignement dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange des données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare&Martin, 2017, pp. 33-50.

HÖHN C., « Ten years working with Gilles de Kerchove : An inside view from the team », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 110-111.

HORGAN J., M. RAYLOR, and COOLSAET R., (ed.), « Disengagement, De-radicalization and the Arc of Terrorism : Future Directions for Research », in *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge : European and American Experiences*, Farnham, Ashgate, 2011, p.174.

KAUSCH K., « Europe's engagement with moderate Islamists » in M. EMERSON, K. KAUSCH and R. YOUNGS (eds.) *Islamist Radicalisation. The challenge for Euro-mediterranean Relations*, Centre For European Policies Studies (CEPS), 2009, p. 140.

LABAYLE H., « Les infractions terroristes en droit pénal français : quel impact des décision-cadres de 2002 et 2008 ? », in A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, p. 49 et s.

LETOUZEY E., « La radicalisation religieuse saisie par le droit du numérique » in O. Bui-Xuan (dir.), *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Institut universitaire Varenne, Coll. Colloques&Essais, 2018, pp. 107-121.

MONAR J., « The EU as a counter-terrorism actor : Is there a 'capability-expectations' gap ? » in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 259-274.

OST F. et VAN DE KERCHOVE M., « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol. 44, No. 1, 2000, pp. 1-82.

PICOD F., « Article 51. Champ d'application », in F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1069-1074.

POWELL J. and HAJAJ C., “The case for a third strand to the European Counter terrorism strategy: why the EU should consider talking to radical armed groups”, in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis. Liber Amicorum dédié à Gilles de Kerchove*, A. WEYEMBERGH, C. HÖHN and I. SAAVEDRA (eds.), Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 749- 754.

ROACH K., “The Eroding Distinction Between Intelligence and Evidence in Terrorism Investigations” in N. McCARRITY, A. LYNCH and G. WILLIAMS (eds.), *Counter-Terrorism and Beyond*, Routledge, 2010, pp. 48-68.

SAAS C., « La radicalisation religieuse saisie par le droit pénal. Quel modèle de politique criminelle ? » in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI-XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, Paris, Coll. Colloques & Essais, 2018, pp. 93-106.

SICURELLA R., « EU competence in criminal matters », in *Research Handbook on EU Criminal Law*, V. MITSILEGAS, M. BERGSTRÖM and T. KONSTADINIDES (eds.), Elgar publishing, 2016, pp. 49-77.

SLAMA S., « Contentieux de l'état d'urgence : un prisme (déformant ?) de l'appréhension de la radicalisation par les services de renseignement et le juge administratif » in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, O. BUI XUAN (dir.), Institut universitaire Varenne, Paris, Coll. Colloques & Essais, 2018, pp. 73-89.

ŠUGMAN STUBBS K. and JAGER M., « The organization of administrative and criminal law in national legal systems : exclusion, organized or non-organized co-existence », in A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2014, pp. 155-169.

ŠUGMAN STUBBS K. and GALLI F., “Inchoate offences. The sanctioning of an act prior to an irrespective of the commission of any harm”, in F. GALLI and A. WEYEMBERGH (eds.), *EU Counter-terrorism offences: What impact on national legislation and case-law?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2011, p. 291 et s.

SZYMCZAK D., « La perspective d'un contrôle externe des actes de l'Union européenne » in R. TINIÈRE et C. VIAL (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Entre évolution et permanence*, Bruylant, Bruxelles, 2015, p. 361.

TINIÈRE R., « Article 8. Protection des données à caractère personnel », in F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 186.

THIERRY J.-B., « La prévention de la radicalisation et du terrorisme », in MENABÉ C. et LEONHARD J. (dir.), *Femmes, mineurs et terrorisme*, Paris, L'Harmattan, Coll. Bibliothèques de droit, 2021, 320 p.

VALENTIN V., « Ordre public et radicalisation religieuse », in O. BUI-XUAN (dir.) *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Coll. Colloques&Essais, Institut universitaire Varenne, 2018, pp. 61-72.

VANDER ELST R., « Les notions de coordination, d'harmonisation, de rapprochement et d'unification du droit dans le cadre juridique de la Communauté économique européenne », *Les instruments de rapprochement des législations dans la communauté économique européenne*, M. WAELBROECK (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1976, pp. 1-14.

VAN ENIS Q., « Filtrage et blocage de contenu sur Internet au regard du droit à la liberté d'expression » in C. DE TERWANGNE et Q. VAN ENIS (dir.), *L'Europe des droits de l'homme à l'heure d'Internet*, 2019, p. 136.

VERFAILLIE K., DE KIMPE S. and COOLS M., « Counterterrorism policing and the prevention paradox », in *Radicalisation. A marginal Phenomenon or a Mirror to Society ?*, N. CLYQC and al. (eds.), CeMIS Migration and Intercultural Studies, 2019, pp. 204-205.

VESTERGAARD J., « ‘Foreign Terrorist Fighters’: De-radicalisation and Inclusion vs Law enforcement and Corrections in Denmark » in A. WEYEMBERGH and C. BRIÈRE (eds.), *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past, Present and Future*, Hart Publishing, 2018, pp. 257-284.

WACHSMANN P., « Article 11. Liberté d'expression et d'information » in *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, F. PICOD, C. RIZCALLAH et S. VAN DROOGHENBECK (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2<sup>ème</sup> édition, 2020, p. 298.

WEYEMBERGH A. and WIECZOREK I., « Is There an EU Criminal Policy ? » in R. COLSON and S. FIELD (eds.), *EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity*, Cambridge University Press, 2016, p. 29 and f.

WEYEMBERGH A., COCQ C., in “Belgium”, *Comparative Counter-Terrorism Law*, K. ROACH, Cambridge University Press, 2015, pp. 234-268.

A. WEYEMBERGH and L. KENNES, “Domestic provisions and case-law: the Belgian case”, in A. WEYEMBERGH and F. GALLI (eds.), *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2012, p. 149 et s.

WEYEMBERGH A., « La peine dans l'Union européenne : quel équilibre entre reconnaissance mutuelle et rapprochement des législations ? » in Y. CARTUYVELS, C. GUILLAIN et F. TULKENS (eds.), *La peine dans tous ses états, Liber amicorum Michel van de Kerchove*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 179 et s.

WEYEMBERGH A. et DE KERCHOVE G., « Quelle Europe pénale dans la constitution ? », *Commentaire de la Constitution dans l'Union européenne*, in M. DONY et E. BRIBOSIA (eds.), Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2005, p. 343.

WEYEMBERGH A., « L'impact du 11 septembre sur l'équilibre sécurité/liberté dans l'espace pénal européen », in E. BRIBOSIA et A. WEYEMBERGH (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 153-195.

WEYEMBERGH M., « Le terrorisme et les droits fondamentaux de la personne. Le problème », *Lutte contre le terrorisme et les droits fondamentaux*, E. BRIBOSIA et A. WEYEMBERGH (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 12-23.

WIECZOREK I., « The Principle of Subsidiarity in EU Criminal Law », in A. WEYEMBERGH and C. BRIÈRE (eds.), *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Hart Publishing, 2018, p. 72 et s.

XAVIER F., « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation », in *L'effet radicalisation et le terrorisme*, Politeia, Bruxelles, 2019.

#### **D. Articles de revues scientifiques et notes de jurisprudence**

ALIX J., « Radicalisation et droit pénal », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, 2020, p. 769.

ANDERSEN L.-E., « Terrorisme et contre-radicalisation : le modèle danois », *Institut français des relations internationales*, n°2, 2015, pp. 173-183.

ASHWORTH A. and ZEDNER L., « Prevention and criminalization: Justification and Limits », *New Criminal Law Review*, Vol. 15, n°4, pp. 542-571.

AURIEL P., « La liberté d'expression et la modération des réseaux sociaux dans la proposition de Digital Services Act », *Revue de l'Union européenne*, 2021, p. 413.

AURIEL P. et UNGER M., « La modération par les plateformes porte-t-elle atteinte à la liberté d'expression ? Réflexions à partir des approches États-Unienne (Zhang v. Baidu.com, 2014) et italienne (Caspound contro Facebook, 2019), *R.D.L.F.*, chron. n°80, 2020.

BAILLERGEAU E., « Intervention sociale, prévention et contrôle sociale. La prévention sociale d'hier à aujourd'hui », *Déviance et Société*, Vol. 32, No. 1, 2008, pp. 3-20.

BAKKER E., « EU Counter-radicalization Policies : A comprehensive and consistent Approach ? », *Intelligence and National Security*, Vol. 30, 2015, pp. 282-288.

BAKER-BEALL C., « The evolution of the European Union's 'fight against terrorism' discourse : Constructing the terrorist 'other', *Cooperation and Conflict*, Vol. 49, No. 2, June 2014, pp. 214-217.

BARBOU DES PLACES S., « Les étrangers 'saisis' par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », *Migrations Société*, Vol. 128, No. 2, 2010, pp. 33-49.

- BAZEX H., BENEZECH M., MENSAT J.-Y., « 'Le miroir de la haine' : la prise en charge pénitentiaire de la radicalisation : analyse clinique et criminologique de 112 personnes placées sous main de justice », *Elsevier*, vol. 175, Issue 3, 2017, p.282.
- BEAUVAIS P., « L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2018, p. 75.
- BEAUVAIS P., « Vers un nouveau régime pénal de la libre expression ? », *Archives de politique criminelle*, No. 1, Ed. Pédone, 2018, pp. 7-22.
- BEAUVAIS P., « Le droit à la prévisibilité en matière pénale dans la jurisprudence des cours européennes », *Archives de politique criminelle*, Vol. 29, No. 1, Ed. Pédone, 2007, p. 7.
- BELAVUSAU U., « Fighting hate speech through EU law », *Amsterdam Law Forum*, vol.4, n°1, 2012, p. 29.
- BERTHELET P., « Mettre un terme à la concurrence entre les communautés policière et de renseignement, le projet d'un 'centre de fusion européen' », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, No. 38, 2016, p. 109.
- BLAISE N. et DELHAISE E., « La répression des voyages à visée terroriste à l'aune des droits fondamentaux », *J.D.T.*, No. 6773, 2019, p. 173 et s.
- BONFOND O., « Incitation au terrorisme : qui trop embrasse, mal étireint », *J.L.M.B.*, No.18/418, pp. 1237-1242.
- BONELLI L. et RAGAZZI F., « La lutte contre la 'radicalisation'. Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne », *Archives de politique criminelle*, A. Pedone, 2019.
- BOSSONG R., "EU cooperation on terrorism prevention and violent radicalization : frustrated ambitions or new forms of EU security governance ?", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 27, No. 1, 2014, p. 73.
- BRAUN J. et LAURENT F., « La lutte contre le terrorisme par la censure des 'contenus à caractère terroriste' : une ingérence justifiée au droit à la liberté d'expression ? », *Revue belge de droit international*, Bruylant, 2018, p. 625 et s.
- BRENGARTH V., « L'apologie et la provocation au terrorisme dans le Code pénal. Etude critique et premier bilan », *La semaine Juridique Edition Générale* n°39, doct. 1003, 21 septembre 2015.
- BRUNESSEN B., « Rapport introductif : Les enjeux de la *soft law* en droit de l'union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2014, p. 73 et s.
- BURES O., "EU's Response to Foreign Fighters: New threat, Old Challenges?", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 32, 2020, p. 795.
- CAHN O., « Un État de (la) police », *Revue de science criminelle et de droit comparé*, No. 4, 2019, pp. 976-977.
- CAHN O., « Introduction aux coopérations policières de l'Union européenne », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, No. 38, 2017, pp. 97-105.

CARAYON L., « Quelle folie ! A propos de l'interconnexion entre le fichier des personnes hospitalisées sans consentement en psychiatrie (HOPSYWEB) et celui des personnes soupçonnées de radicalisation terroriste (FSPRT) », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2020.

CASTAING C., « Soins psychiatriques sans consentement et terrorisme », *AJDA*, 2020, p. 1622.

CESONI M.-L., « Les 'infractions terroristes' : de la répression des actes à la police de la pensée », *Actualités en droit pénal*, 2019, Larcier, pp. 227-259.

CITRON D.-K., "Extremist Speech, Compelled Conformity, and Censorship Creep", *Notre Dame Law Review*, Vol. 93, No. 3, 2018, pp. 1035-1072.

COOLSAET R., « Combattants en Syrie : au-delà de la radicalisation ? », *Journal de la Police (belge)*, Numéro thématique : radicalisme, 2015.

COOLSAET R., "EU counterterrorism strategy: value added or chimera?", *International Affairs*, Vol. 86, No. 4, July 2010, pp. 857-773.

COSTA-LACOUX J., « Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 et la protection pénale des immigrés contre la discrimination raciale », *Droit social*, No. 5, Mai 1976.

CRETTEZ X., « Penser la radicalisation. Une sociologie processuelle des variables de l'engagement violent », *Revue française de science politique*, Vol. 66, 2016, pp. 709-727.

DAUGHERTY C.-E., « Deradicalization and Disengagement : Exit Programs in Norway and Sweden and Addressing Neo-Nazi Extremism », *Journal for Deradicalization*, No. 21, 2019.

DE BIOLLEY S., « Coopération policière dans l'Union européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 2680, 2009.

DE BOTTINI R., « La directive 'commerce électronique' du 8 juin 2000 », *Revue du marché commun de l'Union européenne*, 2001, p. 368.

DE GALEMBERT C., « Le 'radical', une nouvelle figure de la dangerosité carcérale aux contours flous », *Critique internationale*, 206/3, pp. 53-71.

DE KERCHOVE G., « Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne », *Revue de science criminelle et de droit comparé*, 2004, p. 553 et s.

DELMAS-MARTY M., « Polices d'Europe. Politique étrangère et sécurité commune, questions de droit pénal », Avant-propos, *Revue de science criminelle et de droit comparé*, 2004, p. 549.

DE LOBKOWICZ W., *L'Europe et la sécurité intérieure – Une élaboration par étapes*, Paris, La documentation française, 2002.

DERENCINOVIC D., GETOS A.-M., « Cooperation of law enforcement and intelligence agencies in prevention and suppression of terrorism. European perspective », *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 78, 2007, p. 94.

DERIEUX E., « Neutralité de l'internet. Fournisseurs d'hébergement. Impossible obligation générale mais possibles obligations particulières de surveillance et de filtrage », *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, No. 81, 1<sup>er</sup> avril 2012.

DERO-BUGNY D., « Actes atypiques », *Juris-classeur*, Fasc. 194., 2017.

DEROSIER J.-P., « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 59, No. 1, 2007, pp. 107-140.

DE SADELEER N.-M., « Les actes hors nomenclature et le soft law européen », in *Les sources du droit revisitées*, Fusl, Bruxelles, 2013, pp. 253.

DOCQUIR P.-F., *Variables et variations de la liberté d'expression en Europe et aux Etats-Unis*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 99.

DOMENACH M., « À Istanbul, sur le chemin du djihad », *Esprit*, Novembre 2020.

DREWER D., ELLERMANN J., « May the (well-balanced) force be with us! The launch of the European Counter Terrorism Centre (ECTC) », *Computer Law & Security Review*, 2016, p. 200.

DUBUISSON F., « La définition du 'terrorisme' : débats, enjeux et fonctions dans le discours juridique », *Confluences Méditerranée*, No. 102, 2017, pp. 29-45.

DUMONT C., « Radicalisation djihadiste, liberté religieuse et laïcité en prison », *AJ pénal*, 2016, p. 70 et s.

EL DIFRAOUI A. et UHLMANN M., « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois », *Institut français des relations internationales*, No. 4, 2015, p. 173.

ELLERMAN J., "Terror won't kill the privacy star – tackling terrorism propaganda online in a data protection compliant manner", *ERA Forum* 17(4), 16 November 2016, p. 564.

EMERIC N., « Droit souple+droit fluide=droit liquide. Réflexion sur les mutations de la normativité juridique à l'ère des flux », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol. 79, 2017/2, pp. 5 à 38.

ERRERA R., « Sur les justes limites de la liberté d'expression », *Esprit*, No. 7, 1990, pp. 82-94.

FASSI-FIHRI R., « Quel droit pour les réseaux sociaux ? », *Revue du droit public*, No. 3, 2018, p. 685.

FORET F., MARKOVITI M., « New challenge, old solutions ? Religion and counter-radicalisation in the European Parliament and the radicalisation awareness network », *European Politics and Society*, 2019, pp. 1-14.

HECKER M., « Djihadistes un jour, djihadistes toujours ? Un programme de déradicalisation vu de l'intérieur », *Études de l'Institut français des relations internationales, Focus stratégique*, No. 102, février 2021.

HERLIN-KARNELL E., "The EU as a Promoter of Preventive Criminal Justice and the Internal Security Context", *European Politics and Society*, 2016, p. 221.

HERRAN T., « La distinction police administrative et police judiciaire à l'épreuve de l'entraide policière internationale », *Recueil Dalloz*, 2015, p. 1880.

OBERDOFF H., « Les limites démocratiques de la liberté d'expression. L'exemple de la radicalisation violente », *Société de Psychanalyse Freudienne, Les lettres de la SPF*, No. 40, 2018, pp. 85-102.

HORGAN J., "Deradicalization or Disengagement?: A process in Need of Clarity and a Counterterrorism Initiative in Need of Evaluation", *Perspectives on Terrorism*, Vol. 2, No. 4, 2008, pp. 3-8.

KAUNERT C., “Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension”, *Studies in Conflict & Terrorism*, 2010, pp. 652-671.

KUCZERAWY A., “The proposed Regulation on preventing the dissemination of terrorist content online: safeguards and risks for freedom of expression”, Centre for IT and IP Law (CiTiP), KU Leuven, Belgium, 5 December 2018.

KUMM M., « Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union », *European Law Journal*, 2006, p. 520.

LAMBERT-ABDELGAWAD E., « L’harmonisation des sanctions pénales en Europe : étude comparée de faisabilité appliquée aux sanctions applicables, au prononcé des sanctions et aux mesures d’aménagement des peines privatives de liberté », *Archives de politique criminelle*, Vol. 24, No. 1, 2002, pp. 177-194.

LAUFÉRON F., « Un outil au service du désengagement : présentation du dispositif RIVE », *AJ Pénal*, 2018, p. 135 et s.

LE MONNIER DE GOUVILLE P., « De la répression à la prévention. Réflexion sur la politique criminelle antiterroriste », *Les Cahiers de la Justice*, No. 2, 2017, pp. 209-225.

LE ROUZIC L.-M., « Négationnisme, génocide et abus de droit », *R.D.L.F.*, chron n°11, 2014.

LOWE D., “Prevent Strategies: The Problems Associated in Defining Extremism: The Case of the United Kingdom”, *Studies in Conflict & Terrorism*, 2017, p. 917 et s.

MARIEZ J.-S. et GODFRIN L., « Censure de la ‘loi Avia’ par le Conseil constitutionnel : un fil rouge pour les législateurs français et européens ? », *Dalloz actualité*, 29 juin 2020.

MENABE C., « Prévenir la criminalité et la réitération : la criminologie préventive », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, Octobre 2019.

MARINO L., « SBAM c/Netlog : non au filtrage sur internet, mais oui aux mesures mesurées ! », *Chronique de jurisprudence, Gaz. Pal.*, août 2012.

MENDLOW G.-S., « Thoughts, crimes, and thought crimes », *Michigan Law Review*, March 2001, pp. 842-876.

MOJET H., « The European Union and Football Hooliganism », *The International Sports Law Journal*, 2005, 1/2, pp. 69-77.

MONAR J., “The EU’s approach post-September 11: global terrorism as a multidimensional law enforcement challenge”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 20, N°2, 2007, p. 267 et s.

MORVAN P., « Lutte contre le terrorisme – Le terrorisme djihadiste : regard criminologique », *J.C.P. éd. gén.*, No. 1-2, 11 janvier 2016, doct., p. 34.

MUCCIELLI J., « Maeva S. : souffrances, djihad et rédemption », *Actualité pénale*, 26 mars 2018.

NEUMANN P., “The trouble with radicalization”, *International Affairs*, Vol. 89, 2013, p. 873.

NILSSON H.-G., “How to combine minimum rules with maximum legal certainty?”, *Europättslig tidskrift*, 2011, p. 160 and f.



OCCHIPINTI J.-D., « Still Moving Toward a European FBI ? Re-Examining the Politics of EU Police Cooperation », *Intelligence and National Security*, Vol. 30, Nos. 2-3, 2015, pp. 244-245.

PAKER E., « Implementation of the UK Terrorism Act 2006 – the Relationship between counterterrorism law, free speech, and the muslim community in the United Kingdom versus the United States », *Emory International Law Review*, Vol. 21, No. 2, 2007, pp. 711-758.

PEYROU S., « Société de l’information, vie privée et protection des données à caractère personnel : des précisions attendues », *Revue du droit de l’Union européenne*, No. 1, 2020, pp. 210-219.

PEYROU S., « Le chantier législatif européen en matière de protection des données : l’apparente priorité accordée à la directive PNR est-elle opportune ? », *Revue des affaires européennes*, 2012, pp. 405 ;408.

PISOIU D., « Coming to Believe ‘Truths’ About Islamist Radicalization in Europe », *Terrorism and Political Violence*, Vol. 25, 2013, pp. 246-263.

PONSEILLE A., « Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme », *R.D.L.F.*, 2017, chron. n°26, p. 9.

RACHO T., « La possibilité d’un encadrement juridique des lanceurs d’alerte par l’Union européenne », *La revue des droits de l’homme*, No. 10, 2016, pp. 1-13.

RAGAZZI F., « La lutte contre la radicalisation ou deux formes de la pensée magique », *Mouvements*, Vol. 88, No. 4, 2016, pp. 151-158.

RAUCHEGGER C. and KUCZERAWY A., “Injunctions to remove illegal online content under the eCommerce Directive: *Glawischnig-Piesczek*”, *Common Market Law Review*, Vol. 57, 2020, pp. 1495-1526.

ROBINSON G., « A Democratic dénouement ? The EU vs terrorist content online », *Revista Publicum*, Vol.5, No. 2, 2019, p. 186.

SAUTERAUD A.-M., « Lutte contre la haine en ligne : le rôle du juge ? », Dalloz, Légipresse, 2020, p. 37.

SEDGWICK M., “The concept of radicalization as a source of confusion”, *Terrorism and Political Violence*, 2010, p.20.

SCHMID J., « Après la dénazification, la ‘renazification’? La réintégration des magistrats en Allemagne d’après-guerre (1945-1968) », *Droit et société*, No. 92, 2016, pp. 159-179.

SHEPHERD A., “Extremism, Free Speech and the Rule of Law: Evaluating the Compliance of Legislation Restricting Extremist Expressions with Article 19 ICCPR”, *Utrecht Journal of International and European Law*, 2017, p. 63.

SIGNOUREL A., « Les armes de la lutte contre la haine en ligne : de la théorie à la pratique », *Dalloz IP/IT*, 2020, p. 531.

SIMON D., « Droits fondamentaux – Protection des données », *Revue Europe*, n°12, comm. 374, décembre 2020.

SIMON D. et PÉRALDI-LENEUF F., « Compétences – Règlementation relative au commerce des armes », *Revue Europe* n°2, février 2020.

SIMON D., « Communications électroniques – Obligations des hébergeurs », *Revue Europe* n°12, 2019, pp. 47-48.

TEPER L., « Zones d’ombre carcérale : l’isolement en aile D-Rad:ex », No. 42, *Journal des tribunaux*, 2018, p. 960 et s.

THIBIERGE C., « Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2003, p. 599 et s.

TRACOL X., « Le règlement et la directive relatifs à la protection des données à caractère personnel », *Europe*, étude n°8, 2016.

TSOUKALA A., « Les nouvelles politiques de contrôle du hooliganisme en Europe : de la fusion sécuritaire au multipositionnement de la menace », *Cultures&Conflits*, 2003, pp. 83-96.

TULKENS F., « La liberté d’expression et le discours de haine », *Revue de la faculté de droit de Liège*, 2015, p. 477-496.

VAN DROOGHENBROECK S., « L’article 17 de la Convention européenne des droits de l’homme est-il indispensable ? », *Rev. Trim. D.H.*, 2001, p. 541.

VERVAELE J., « Régulation et répression au sein de l’État providence : la fonction ‘bouclier’ et la fonction ‘épée’ du droit pénal en déséquilibre », *Déviance et Société*, 1997, p. 123.

WARUSFEL B., « Le contentieux de la sécurité nationale », *Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare & Martin, 2018, pp. 201-218.

WARUSFEL B., « Justice et renseignement dans la lutte contre la radicalisation violente », *Actualité juridique pénale*, Dalloz, 2018, pp. 119-122.

WATTIER S., « Le rôle des représentants des cultes dans la lutte contre la radicalisation religieuse au sein des prisons », *Chronique de Droit Public*, 2017, p. 611 et s.

WEYEMBERGH A., « Le rapprochement des incriminations et des sanctions pénales », *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 77, 2006, pp. 185-192.

WROBLEWSKI J., « Les langages juridiques : une typologie », *Droit et Société*, 1998, pp. 13-27.

## **E. Working papers**

BOSSONG R., “Assessing the EU’s Added Value in the Area of Terrorism Prevention and Violent Radicalisation”, *Economics of Security Working Paper Series*, No. 60, German Institute for Economic Research, 2012.

CHRISTAKIS T., « ‘European Digital Sovereignty’. Successfully Navigating Between the ‘Brussels Effect’ and Europe’s Quest for Strategic Autonomy », *Studies on Digital Governance*, Data Institute Université Grenoble-Alpes, December 2020.

DEN BOER M., « 9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: A critical assessment », Institut Delors, Policy papers N°6, September 2003.

DUMOULIN A., « Entre ‘déradicalisation’ et désengagement : comparatif franco-belge », *Sécurité&Stratégie*, n°142, Mai 2019, accessible à partir du lien suivant (consulté le 1<sup>er</sup> janvier 2021):

<https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/236466/1/S%20et%20strat%20a9curite%20et%20a9radicalisation%20Andr%20Dumoulin.pdf>

JAMIMÉ S. et FADIL N., « Entre prévention et sécurité. Les politiques de lutte contre la radicalisation en Belgique », 2019, accessible à partir du lien suivant (consulté le 26 janvier 2021) : <file:///Users/burchettjulia/Downloads/rapport-FR-web.pdf>

VAN HOBOKEN J., “The Proposed EU Terrorism Content Regulation: Analysis and Recommendations with Respect to Freedom of Expression Implications”, Transatlantic Working Group, 3 May 2019.

RAGAZZI F., « L’évolution de la politique anti-terroriste en France depuis les attentats de 2015 : anticipation et mise au pas du corps social », Sciences Po CERI, avril 2017.

RAGAZZI F., « Vers un ‘multiculturalisme policier’ ? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni », Les études du CERI, n°206, 2014, accessible depuis le lien suivant (consulté le 6 juin 2020) : [https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude\\_206.pdf](https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude_206.pdf)

SCHMID A., “Radicalisation, De-radicalisation, Counter-Radicalisation : A conceptual Discussion and Literature Review », Research Paper, *International centre for Counter-Terrorism*, The Hague, 2013.

## F. Sites internet, blog, articles de presse

European Digital Rights (EDRi), « Terrorist Content Régulation : Document Pool », available through this link (consulted on 4 May 2021) : <https://edri.org/our-work/terrorist-content-regulation-document-pool/>

JASPART A. et VAN CUSTEM B., « Au sein des Maisons de Justice : un centre d’aide et de prise en charge des extrémismes et radicalismes violents (CAPREV) », 18 mars 2021, <https://www.justice-en-ligne.be/Au-sein-des-Maisons-de-Justice-un>

WALLACE N., “EU should not make platforms the judges of free speech”, 29 March 2018, available at: <https://euobserver.com/opinion/141485>

VERBEKE L., « Fiches S, FPR, et FSPRT, plongée dans les fichiers de l’antiterrorisme », 26 mars 2018 (consulté le 3 janvier 2021) : <https://www.franceculture.fr/droit-justice/fiches-s-fpret-fsprt-plongee-dans-les-fichiers-de-l-antiterrorisme>.

JOHANNES F., « Le délit de consultation des sites terroristes : l’éblouissante démonstration de François Sureau », Journal Le Monde, 8 février 2017, accessible à partir du lien suivant (consulté le 2 mai 2021) : [https://www.lemonde.fr/justice/article/2017/02/08/le-delit-de-consultation-des-sites-terroristes-l-eblouissante-demonstration-de-francois-sureau\\_5995556\\_1653604.html](https://www.lemonde.fr/justice/article/2017/02/08/le-delit-de-consultation-des-sites-terroristes-l-eblouissante-demonstration-de-francois-sureau_5995556_1653604.html)

CHERTOFF M. and al., “Globsec Intelligence Reform Initiative. Reforming Transatlantic Counter-Terrorism” (consulted on 31 December 2020) : <https://www.globsec.org/initiatives/globsec-intelligence-reform-initiative-2/>

FRANSSSEN A., DAL C. et RINSCHBERGH F., Rapport d’évaluation du Réseau de prise en charge des radicalismes et extrémismes violents, Centre d’Etudes Sociologiques (CES) de l’Université Saint-Louis – Bruxelles (USL-B), Juillet 2019, p. 18, accessible à partir du lien suivant (consulté le 11 avril 2021) : [https://extremismes-violents.cfwb.be/fileadmin/sites/RAR/uploads/Documents\\_Reseau/Rapport\\_final\\_Evaluation\\_Reseau-FWB\\_11-11-2019.pdf](https://extremismes-violents.cfwb.be/fileadmin/sites/RAR/uploads/Documents_Reseau/Rapport_final_Evaluation_Reseau-FWB_11-11-2019.pdf)

FRAU-MEIGS D., « Médias sociaux : après l'exclusion de Trump, la question de la censure et l'impératif d'évoluer », *The Conversation*, 14 janvier 2021, accessible à partir du lien suivant (consulté le 19 mars 2021) : <https://theconversation.com/medias-sociaux-apres-lexclusion-de-trump-la-question-de-la-censure-et-limperatif-devoluer-153247>

GIRARD C., « Le droit et la haine. Liberté d'expression et 'discours de haine' en démocratie », *Raison-publique.fr*, 2014, accessible depuis le lien suivant (consulté le 19 mars 2021) : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01758607/document>.

MARCHAND P., « La fabrique parlementaire du discours sur la 'radicalisation' : politiques, acteurs, experts », *Communiquer sur la radicalité*, 2020, accessible à partir du lien suivant (consulté le 24 novembre 2020) : <http://blog.protagoras.be/protagoras/wp-content/uploads/2020/10/4.4-La-fabrique-parlementaire-du-discours-sur-la-radicalisation-politiques-acteurs-experts.pdf>

MICHELOTTI L., « L'accès aux réseaux sociaux devient un droit constitutionnel aux Etats-Unis », *Le Monde*, 20 juin 2017, accessible à partir du lien suivant (consulté le 19 mars 2021) : [https://www.lemonde.fr/pixels/article/2017/06/20/l-acces-aux-reseaux-sociaux-devient-un-droit-constitutionnel-aux-etats-unis\\_5148209\\_4408996.html](https://www.lemonde.fr/pixels/article/2017/06/20/l-acces-aux-reseaux-sociaux-devient-un-droit-constitutionnel-aux-etats-unis_5148209_4408996.html)

SAJFERT J., "Bulk data interception/retention judgments of the CJEU – A victory and a defeat for privacy", *European Law Blog*, 26 October 2020, accessible through this link (consulted on 20 June 2021): <https://europeanlawblog.eu/2020/10/26/bulk-data-interception-retention-judgments-of-the-cjeu-a-victory-and-a-defeat-for-privacy/>

SATARIANO A., « Facebook can be forced to delete content worldwide, E.U.'s top court rules », 3 October 2020, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2019/10/03/technology/facebook-europe.html>

THIERRY J.-B., « L'articulation des dispositions administratives et judiciaires dans la lutte contre la radicalisation violente », *Sine lege – Carnet de recherches d'un MCF de Droit privé*, 9 janvier 2017, disponible à partir du lien suivant (consulté le 28 janvier 2021) : <https://sinelege.hypotheses.org/3438>

Ligue des droits de l'Homme, Communiqué "Du fichage psychiatrique au 'casier psychiatrique'", 3 avril 2020, accessible à partir du lien suivant (consulté le 7 juin 2021): <https://www.ldh-france.org/du-fichage-psychiatrique-au-casier-psychiatrique/>

European Digital Rights, "CJEU ruling on fighting defamation online could open the door for upload filters", 4 October 2019, <https://edri.org/our-work/cjeu-ruling-on-fighting-defamation-online-could-open-the-door-for-upload-filters/>

UK's Online Harms White Paper, published on 15 December 2020, accessible from this link (consulted on 8 May 2021): <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper/online-harms-white-paper>.

« 'Fichés S' et autres fichiers de police : de quoi parle-t-on vraiment ? », 23 octobre 2020 (consulté le 3 janvier 2021) : <https://theconversation.com/fiches-s-et-autres-fichiers-de-police-de-quoi-parle-t-on-vraiment-148640>

« Liberté d'expression : faut-il changer la loi de 1881 ? », *Interview France culture*, 24 octobre 2020, <https://www.franceculture.fr/emissions/le-temps-du-debat/liberte-dexpression-faut-il-etre-tolerants-avec-les-intolerants>

LUYSSSEN L., « En Allemagne, une loi qui ne fait pas de distinction entre humeurs et humours », *Libération*, 4 janvier 2018, accessible depuis le lien suivant (consulté le 22 février 2020) :

[https://www.liberation.fr/planete/2018/01/04/en-allemande-une-loi-qui-ne-fait-pas-de-distinction-entre-humeurs-et-humour\\_1620421](https://www.liberation.fr/planete/2018/01/04/en-allemande-une-loi-qui-ne-fait-pas-de-distinction-entre-humeurs-et-humour_1620421)

La Libre, « Les renseignements belges n’auraient pas encodé des informations sur Abdeslam à temps dans la base de données », 4 juillet 2016, consulté le 11 décembre 2020 : <https://www.lalibre.be/international/les-renseignements-belges-n-auraient-pas-encode-des-informations-sur-abdeslam-a-temps-dans-la-base-de-donnees-57795d9e35708dcfedbd016f>

Page internet du Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents : <https://extremismes-violents.cfwb.be/a-propos/definitions/>

Site internet du Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, « Islamisme et séparatisme » (consulté le 9 janvier 2021) : <https://www.cipdr.gouv.fr/islamisme-et-separatisme/>

### **III. UNION EUROPEENNE**

#### **A. Actes législatifs, propositions législatives, études d’impact et rapports de mise en œuvre**

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil en vertu de l’article 29, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, COM(2021)701 final, 18 novembre 2021.

Commission staff working document, Evaluation of Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA, SWD(2021)324 final, 18 November 2021.

Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, *J.O.U.E.* L 172/79, 17 mai 2021.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM(2020) 825 final, 15 décembre 2020.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1862 sur l’établissement, le fonctionnement et l’utilisation du système d’information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale en ce qui concerne l’introduction de signalements par Europol, COM(2020) 791 final, 19 décembre 2020.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d’Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l’appui d’enquêtes pénales et le rôle d’Europol en matière de recherche et d’innovation, COM(2020) 796 final, 9 décembre 2020.

Document de travail des services de la Commission, Résumé du rapport d’analyse d’impact accompagnant le règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d’Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère

personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation, SWD(2020) 544 final, 9 décembre 2020.

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, A8-0193/2019, 9 avril 2019.

Règlement (UE) 2018/1862 du parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, *J.O.U.E.* L 312/56 du 7 décembre 2018.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, COM(2018) 640 final, 12 septembre 2018.

Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marchés, *J.O.U.E.*, L 303/69, 28 novembre 2018.

Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 88/6, 31 mars 2017.

Règlement (UE) 2016/794 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/034/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *J.O.U.E.*, L 135/53, 24 mai 2016.

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), *J.O.U.E.*, L 119/1 du 4 mai 2016.

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, *J.O.U.E.*, L 119 du 4 mai 2016.

Directive (UE) 681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *J.O.U.E.* L 119/132, 4 mai 2016.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, COM(2015) 625 final, 2 décembre 2015.

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, COM(2014) final, 5 septembre 2014.

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations du racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, COM(2014)27 final, 27 janvier 2014.

Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.U.E.*, L 330/21, 9 décembre 2008.

Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, *J.O.U.E.*, L 328, 6 décembre 2008.

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, Rapport sur la proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, A6-0323/2008, 23 juillet 2008.

Document de travail des services de la Commission accompagnant la Proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme – Résumé de l'analyse d'impact, 6 novembre 2007.

Règlement (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *J.O.U.E.* L 381 du 28 décembre 2006.

Conseil de l'Union européenne, Projet de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, 5976/05, 3 février 2005.

Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques), *J.O.C.E.*, L 201, 31 juillet 2002.

Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, L 164/3, 22 juin 2002.

Rapport de la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) sur la proposition de décision du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, A5-0189/2002, 24 mai 2002.

Commission des communautés européennes, Proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, COM(2001) 664 final, 28 novembre 2001.

Directive 2000/31/CE du parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur dite (« directive sur le commerce électronique »), *J.O.C.E.* L 178/1, 17 juillet 2000.

## **B. Conseil de l'Union européenne**

### **1. Stratégies, Plans d'action**

Conseil de l'Union européenne, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 10855/17, 30 juin 2017.

Conseil de l'Union européenne, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 9956/14, 19 mai 2014.

Conseil de l'Union européenne, Version révisée de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 15175/08, 14 novembre 2008.

Conseil de l'Union européenne, Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14781/1/05 REV1, 24 novembre 2005.

Plan d'action de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, 14782/05, 22 novembre 2005 (déclassifié).

European Council, "EU Plan of Action on Combatting Terrorism", 10586/04, 15 June 2004.

## **2. Conclusions, résolutions, notes**

Conclusions du Conseil sur l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la menace posée par le terrorisme et l'extrémisme violent, y compris l'impact sur les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et de la lutte contre l'extrémisme violent et leurs activités, 9586/21, 8 juin 2021.

Conclusions du Conseil sur le renforcement de la résilience et la lutte contre les menaces hybrides, y compris la désinformation, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, 14064/20, 15 décembre 2020.

Conseil de l'Union européenne, Manuel sur l'échange d'informations en matière répressive, 5825/20, 2 décembre 2020.

Projet de résolution du Conseil sur l'avenir d'Europol, 12463/20, 30 octobre 2020.

Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la sécurité intérieure et le partenariat européen de police, 13083/1/20, 24 novembre 2020.

Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes, 8868/20, 16 juin 2020.

Conseil de l'Union européenne, Manuel sur l'échange d'informations en matière répressive, 5825/20, 2 décembre 2020.

Conclusions du Conseil sur les mesures alternatives à la détention : le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté dans le domaine de la justice pénale (2019/C 422/06), C 422/9, 16 décembre 2019.

Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération, 9727/19, 6 juin 2019.

Conclusion du Conseil sur la reconnaissance mutuelle en matière pénale « Favoriser la reconnaissance mutuelle en renforçant la confiance mutuelle » (2018/C 449/02), *J.O.U.E.* C 449/6, 13 décembre 2018.

Conseil de l'UE, Projet de conclusions du Conseil – Renforcer la coopération et l'utilisation du Système d'information Schengen (SIS) pour traiter les cas de personnes impliquées dans des activités terroristes ou liées au terrorisme, y compris les combattants terroristes étrangers – Adoption », 8974/18, 18 mai 2018.

Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 10384/17, 19 Juin 2017.



Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent (2016/C 467/02), *J.O.U.E.* C 467, 15 décembre 2016.

Conseil de l'Union européenne, « Combattants étrangers – Améliorer l'échange d'informations », 13777/16, 4 novembre 2016.

Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le rôle joué par le secteur de la jeunesse dans une approche intégrée et transsectorielle de prévention de la radicalisation violente chez les jeunes et de lutte contre ce phénomène (2016/C 213/01), *J.O.U.E.* C 213/1, 14 juin 2016.

Council of the European Union, Observations of the Presidency on strengthening Information Exchange/information Systems, especially SIS, 7412/16, 5 April 2016.

Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres réunis au sein du Conseil sur l'approche intégrée et complémentaire à l'égard de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent dans les Balkans occidentaux, 14986, 7 décembre 2015.

Conclusions du Conseil de l'Union et des États membres réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, 14419/15, 20 novembre 2015.

Conseil de l'Union européenne, Résultats de la 3376<sup>e</sup> session du Conseil Justice et affaires intérieures, 7178/15, Bruxelles, les 12 et 13 mars 2015.

Council of the EU, "EU Internet Referral Unit at Europol – Concept note", 7266/15, March 2015.

Conclusions du Conseil relatives à la lutte contre le terrorisme, 6048/15, 9 février 2015.

Council of the EU, "Informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 and 30 January 2015", 5855/15, 2 February 2015.

Projet de conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée, 15670/14, 19 novembre 2014.

Conseil de l'Union européenne, Projet de conclusions du Conseil sur le rôle de la police et de la société civile dans la lutte contre la radicalisation violente et le recrutement de terroristes, 14132/3/10 REV3, 19 novembre 2010.

Conseil de l'UE, Projet de conclusions du Conseil sur l'utilisation d'un instrument normalisé, multidimensionnel et semi-structuré de collecte des données et d'informations sur les processus de radicalisation dans l'UE, 8570/10, 16 avril 2010.

Projet de conclusions du Conseil relatives à des dispositions types permettant d'orienter les travaux menés par le Conseil dans le domaine du droit pénal, 16542/09 REV2, 27 novembre 2009.

Conseil de l'Union européenne, « Présentation d'une initiative de la présidence visant à établir un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les incidents terroristes », 5712/102, 29 janvier 2002.

Conseil de l'Union européenne, « Initiative du Royaume d'Espagne visant à adopter une décision du Conseil portant création d'un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les

incidents provoqués par des groupes radicaux violents liés au terrorisme », 5712/1/02 REV 1, 13 février 2002.

Resolution of the Council concerning a Handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, 6 December 2001.

### **3. Actes de droit dérivé**

Décision 2009/902/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 instituant un Réseau européen de prévention de la criminalité (REPC) et abrogeant la décision 2001/427/JAI, *J.O.U.E.* L 321/44, 8 décembre 2009.

Décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), *J.O.U.E.* L 121 du 15 mai 2009.

Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, *J.O.U.E.*, L 210/1, 6 août 2008.

Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *J.O.U.E.* L 205 du 7 août 2007.

Décision 2002/348/JAI du Conseil du 25 avril 2002 concernant la sécurité lors des matches de football revêtant une dimension internationale, *J.O.C.E.*, L 121 du 8 mai 2002.

Décision 2001/427/JAI du Conseil du 28 mai 2001 instituant un réseau européen de prévention de la criminalité, *J.O.U.E.* L 153 du 8 juin 2001.

Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (2001/931/PESC), *J.O.C.E.*, L 344/93, 28 décembre 2001.

Action commune 97/339/JAI, du 26 mai 1997, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la coopération dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics, *J.O.* L 147 du 5 juin 1997.

### **C. Rapports du Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme**

EU Counter-Terrorism Coordinator, "The role of algorithmic amplification in promoting violent and extremist content and its dissemination on platforms and social media", 12735/20, 9 December 2020.

Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, "Rôle des agences JAI dans la lutte contre le terrorisme", 6146/18 ADD 2, 27 avril 2018.

EU Counter-Terrorism Coordinator, Implementation of the Counter-terrorism agenda set by the European Council, 14260/16 ADD 1 EXT 1, 20 December 2016.

EU Counter-Terrorism Coordinator, Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council, 13627/16, 4 November 2016.

Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, État de la situation concernant la mise en œuvre de la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015, des conclusions du Conseil JAI du 20 novembre 2015 et des conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2015, 6785/16 COR 2, 4 mars 2016.

EU Counter-Terrorism Coordinator, “EU CTC input for the preparation of the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 January 2015”, 1035/15, 17 January 2015.

EU Counter-Terrorism Coordinator, Report on the implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy, 15799/14, 24 November 2014.

#### **D. Conseil européen**

Conclusions du Conseil européen, EUCO 22/20, 11 décembre 2020.

Conclusions du Conseil européen, EUCO 28/15, 18 décembre 2015.

Conseil européen, Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens (2010/ C 115/01), *J.O.U.E.*, C 115, 4 mai 2010.

Conseil, Le Programme de la Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l’Union européenne (2005/C 53/01), *J.O.U.E.*, C 53, 3 mars 2005.

Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999.

#### **E. Commission européenne**

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l’UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, COM(2020) 795 final, 9 décembre 2020.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l’UE pour l’union de la sécurité, COM(2020) 605 final, 24 juillet 2020.

European Commission, Commission Staff Working Document: Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online, SWD(2018) 408 final, 19 September 2018.

Commission européenne, « L’État de l’Union en 2018 : la Commission prend des mesures pour faire supprimer du web les contenus à caractère terroriste – Foire aux questions », Fiche d’information, 12 septembre 2018.

Décision de la Commission du 9 août 2018 instituant le groupe d’experts faisant office de comité directeur pour les actions de l’Union en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre celle-ci, *J.O.U.E.* C 281/3, 10 août 2018.

Recommandation (UE) 2018/334 de la Commission sur les mesures destinées à lutter, de manière efficace contre les contenus illicites en ligne, *J.O.U.E.*, L63/50, 6 mars 2018.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, « lutter contre le contenu illicite en ligne – Pour une responsabilité accrue des plateformes en ligne », COM(2017) 555 final, 28 septembre 2017.

Décision de la Commission du 27 juillet 2017 instituant le Groupe d'experts de haut niveau de la Commission relatif à la radicalisation (2017/C 252/04), *J.O.U.E.* C 252, 3 août 2017.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Accroître la sécurité dans un monde de mobilité : améliorer l'échange d'informations dans la lutte contre le terrorisme et renforcer les frontières extérieures », COM(2016) 602 final du 14 septembre 2016.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent », COM(2016)379 final, 14 juin 2016.

Code de conduite pour la lutte contre les discours haineux illégaux en ligne, Mai 2016.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et ouvrir la voie à une union de la sécurité réelle et effective », COM(2016)230 final, 20 avril 2016.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, COM(2015) 185 final, 28 avril 2015.

Commission européenne, Communication conjointe « Eléments relatifs à une stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace que constitue Daech », JOIN(2015)2 final, 6 février 2015.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent : renforcer l'action de l'UE », COM(2013)941 final, 15 janvier 2014.

Communication de la Commission, « vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal », COM(2011)0573, 20 septembre 2011.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, La politique antiterroriste de l'UE : principales réalisations et défis à venir, COM(2010) 386 final, 20 juillet 2010.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant le recrutement des groupes terroristes : combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation violente, COM(2005)313 final, 21 septembre 2005.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "Prevention, preparedness and response to terrorist attacks", COM(2004) 698 final, 20 October 2004.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Vers un renforcement de l'accès à l'information par des autorités responsables pour le maintien de l'ordre public et pour le respect de la loi », COM(2004) 429 final du 16 avril 2004.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La prévention de la criminalité dans l'Union européenne. Réflexion sur des orientations communes et proposition en faveur d'un soutien financier communautaire », COM(2000) 0786 final, 29 septembre 2000.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, « Contenu illégal et préjudiciable sur Internet », COM(96) 487 final, Bruxelles, le 16 octobre 1996.

Communication of the Commission to the Council and the European parliament, “The principle of subsidiarity”, SEC(92)1990 final, 27 October 1992.

## **F. Parlement européen**

### **1. Résolutions, rapports**

Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 sur la législation relative aux services numériques et les questions liées aux droits fondamentaux (2020/2022(INI)), P9\_TA(2020)0274.

Résolution du Parlement européen du 27 mars 2019 sur l’après-printemps arabe : la voie à suivre pour la région MENA, P8\_TA(2019)0318.

Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2018 sur les observations et les recommandations de la commission spéciale sur le terrorisme (2018/2044 (INI)), P8\_TA(2018)0512, 2014-2019.

Parlement européen, Rapport sur les observations et les recommandations de la Commission spéciale sur le terrorisme (2018/2044(INI)), A8-0374/2018, 21 novembre 2018.

Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l’Union par des organisations terroristes (2015/2063(INI)), P8\_TA(2015)0410, 27 octobre 2017.

Résolution du Parlement européen du 5 octobre 2017 sur les systèmes pénitentiaires et les conditions dans les prisons (2015/2062(INI)), P8\_TA(2017)0385.

Résolution du Parlement européen sur « Les plateformes en ligne et le marché unique numérique » (2016/2276(INI)), 15 juin 2017.

European Parliament, Briefing note, « Foreign fighters – Member State responses and EU action », March 2016.

Résolution du Parlement européen du 10 mai 2007 sur les réformes dans le monde arabe : quelle stratégie pour l’Union européenne?, P6\_TA(2007)0179.

Proposition de résolution du Parlement européen sur la politique étrangère de l’Union européenne dans un monde de différences religieuses et culturelles, P7\_TA(2014)0456, 17 avril 2014.

### **2. Études**

Parlement européen, Étude sur « Le droit au respect de la vie privée : les défis numériques, une perspective de droit comparé », Service de recherche du Parlement européen, Octobre 2018.

BIGO D., BONELLI L., GUITTET E.-P. and al., « Preventing and countering youth radicalisation in the EU », Study for the LIBE Committee of the European Parliament, PE 509. 977, 2014.

BIGO D. and al., “National security and secret evidence in legislation and before the courts: exploring the challenges”, Study for the LIBE Committee of the European Parliament, Policy department citizens’rights and constitutional affairs, PE 509.991, 2014.

MADIEGA T., « Réforme du régime européen de responsabilité des intermédiaires en ligne. Contexte de la future législation relative aux services numériques », Service de recherche du Parlement européen, 2020, accessible depuis le lien suivant (consulté le 14 mars 2021) : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649404/EPRS\\_IDA\(2020\)649404\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649404/EPRS_IDA(2020)649404_FR.pdf)

SCHERRER A., Study of the European Parliament Research Service on “The return of foreign fighters to EU soil”, Ex-post evaluation, PE 621. 811, May 2018.

WENSINK W. and al., « The European Union’s Policies on Counter-terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness », Study for the LIBE Committee of the European Parliament, PE 583. 124, 2017.

### **G. Groupes d’experts, Comités, Contrôleur européen de la protection des données, Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne**

Report of the European Union Agency for Fundamental Rights, “Directive (EU) 2017/541 on combatting terrorism. Impact on Fundamental rights and freedoms”, 2021.

Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights, “Proposal for a Regulation on preventing the dissemination of terrorists content online and its fundamental rights implications”, 2/2018, 12 February 2019.

Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), Observations formelles du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, 12 février 2019.

Report of the second meeting of the Steering Board on Union Action on Radicalisation, 17th June 2019, Brussels.

European Commission, EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Guidance note on the practical application of Council framework-decision 2008/913/JAI on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, November 2018.

Report of the first meeting of the Steering Board on Union Action on Radicalisation, 24th October 2018, Vienna.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, « Lutte contre la radicalisation conduisant au terrorisme : la Commission a répondu aux besoins des États membres, mais la coordination et l’évaluation présentent certaines lacunes », 2018.

Final Report of the High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), 18 May 2018.

Avis du Comité économique et social européen sur « Coopération avec la société civile en vue de prévenir la radicalisation des jeunes » (2018/C 129/03), *J.O.U.E.*, C 129, 11 avril 2018.

Avis du Comité européen des régions, « Combattre la radicalisation et l’extrémisme violents : mécanismes de prévention au niveau local et régional », *J.O.U.E.*, C 17, 18 janvier 2017.

European Commission’s Expert Group on Violent Radicalisation, Report on « Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism », submitted to the Commission on 15 May 2008.

## **IV. CONSEIL DE L'EUROPE**

Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2018-2022), CM(2018) 86-addfinal, 4 juillet 2018.

Guide du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent, PC-CP (2016) 2 rév 4, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

Plan d'action du Conseil de l'Europe, « Lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme », CM(2015)74 add final, 19 mai 2015.

Etude comparative du Conseil de l'Europe sur le blocage, le filtrage et le retrait de contenus illégaux sur internet, 20 décembre 2015, accessible à partir du lien suivant (consulté le 1<sup>er</sup> janvier 2020) : <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/study-filtering-blocking-and-take-down-of-illegal-content-on-the-internet>.

Recommandation CM/Rec(2008) 6 du Comité des ministres aux Etats membres sur les mesures visant à promouvoir le respect de la liberté d'expression et d'information des filtres internet, adoptée le 26 mars 2008.

Convention du Conseil de l'Europe de 2005 pour la prévention du terrorisme, conclue à Varsovie le 16 mai 2005, *S.T.C.E.*, n°196.

Rapport explicatif du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, Varsovie, 16 mai 2005, *S.T.C.E.*, n°196.

Recommandation n°R (97) 20 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les discours de haine, 30 octobre 1997.

RAGAZZI F., « Élèves ou suspects ? Les enjeux des politiques de lutte contre la radicalisation dans le secteur éducatif des Etats membres », Rapport pour le Conseil de l'Europe, 2018, accessible à partir de ce lien (consulté le 29 janvier 2021) : <https://rm.coe.int/eleves-ou-suspects/16809024ef>

JAGLAND T., « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Rôle des institutions – Menaces aux institutions », rapport du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, 128<sup>e</sup> session du Comité des ministres, 18 mai 2018, Strasbourg, Publications du Conseil de l'Europe, 2018.

## **V. BELGIQUE**

### **A. Documents législatifs et travaux préparatoires**

Proposition de loi du 11 mars 2021 modifiant le Code pénal, tendant à réprimer l'apologie du terrorisme en public et sur Internet, Doc. Parl., Ch. Repr., sess. Ord. 2020-2021, n°55-1847/001.

Proposition de loi portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, *Doc.*, Ch., 6 février 2019, DOC54 3515/001, pp. 105-106.

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

Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *M.B.*, 25 janvier 2017.

Projet de loi relatif au traitement des données des passagers, exposé des motifs, *Doc., Ch.*, 2015-2016, n° 2069, p. 19.

Loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), *M.B.*, 11 août 2016.

Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), *Doc., Ch.*, 18 juillet 2016, DOC54 1951/003.

Loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 9 mai 2016.

Proposition de loi du 26 novembre 2015 punissant le fait de minimiser grossièrement, de chercher à justifier, d'approuver, ou de faire l'apologie d'une infraction terroriste ou de s'en réjouir, *Doc. Parl., Ch.repr.*, sess.ord. 2015-2016, n°54-1483/001.

Proposition de loi du 18 novembre 2015 visant à réprimer l'apologie du terrorisme en public et sur internet, *Doc. Parl., Ch. repr.*, sess. Ord. 2015-2016, n°54-1467/001.

Loi du 11 mars 2003 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information, *M.B.*, 14 janvier 2014.

Loi du 18 février modifiant le livre II, titre *Iter* du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013.

Projet de loi modifiant le livre II, titre 1<sup>er</sup> *ter* du Code pénal, *Doc., Sén.*, 2012-2013, n° 5-1905/3.

Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 10 mars 2010.

Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Van Parys, Proposition de décision-cadre modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme – Examen de subsidiarité, *Doc. Sén.*, 2007-2008, n°4-508/1.

Loi organique des services de renseignements et de sécurité du 30 novembre 1998, *M.B.*, 18 décembre 1998.

Loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale, *M.B.*, 30 mars 1995.

Chambre des représentants, Proposition de loi tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, S.E. 1979, n°9, 22 janvier 1981.

## **B. Circulaires, arrêtés**

Arrêté royal du 20 décembre 2019 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<sup>er</sup> bis « De la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police, *M.B.*, 27 janvier 2020.

Arrêté royal modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters portant exécution de certaines dispositions de la section 1<sup>er</sup> *bis* « de la gestion des



informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters vers la banque de données commune Terrorist Fighters, *M.B.*, 30 mai 2018.

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.

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

Circulaire du Ministre de la Justice et du Ministre des Finances relative à la mise en œuvre des articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

### **C. Rapports parlementaires**

Chambre des représentants de Belgique, 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, DOC 54 1752/009, 23 octobre 2017.

Chambre des représentants de Belgique, 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 de 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 », DOC54 1752/008, 15 juin 2017.

Sénat de Belgique, session de 2015-2016, Rapport sur la radicalisation en Belgique, 13 juin 2016, 6-205-3.

### **D. Rapports, Avis**

Rapport 2021 du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains.

Rapport 2020 du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains.

Rapport 2020 du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), Le respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : un chantier en cours.

Conseil d'Etat, Section de législation, Avis 99.662/2 du 25 novembre 2019.

### **E. Plans d'action**

Service public fédéral justice, Plan d'action contre la radicalisation dans les prisons, 11 mars 2015, <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/Pland%27actionradicalisation-prison-FR.pdf>

Le Plan R - Le Plan d'Action Radicalisme, 2015, accessible à partir du lien suivant (consulté le 31 mars 2021) : [https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/brochure\\_radicalisme\\_fr.pdf](https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/brochure_radicalisme_fr.pdf).

Programme fédéral belge de prévention de la radicalisation violente, 19 avril 2013, <http://ds.static.rtbf.be/article/pdf/miquett-1420466218-1420475274.pdf>

J. MILQUET, « Programme de prévention de la radicalisation violente », 16 avril 2013, accessible à partir du lien suivant : <http://ds.static.rtbf.be/article/pdf/miquett-1420466218-1420475274.pdf>

Stratégie de prévention du radicalisme violent en Communauté germanophone de Belgique 2016-2020.

Vlaamse Regering, Plan d'action pour la prévention de la radicalisation violente et de la polarisation.

## **VI. FRANCE**

### **A. Textes, législatifs et travaux préparatoires**

Loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, *J.O.R.F.* n°0197 du 25 août 2021.

Loi n°2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, *J.O.R.F.* n°0176 du 31 juillet 2021.

Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement présenté par J. CASTEX et par G. DARMANAIN, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2021.

Projet de loi n°4078, modifié par le Sénat, confortant le respect des principes de la république et de lutte contre le séparatisme, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2021.

Loi n°2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, *J.O.R.F.* n°0156 du 25 juin 2020.

Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *J.O.R.F.* du 4 juin 2016.

Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *J.O.R.F.* du 14 novembre 2014.

J-J. HYEST, A. RICHARD, Rapport n°9 du Sénat français au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 9 octobre 2014.

S. PIETRASANTA, Rapport n°2173 de l'assemblée nationale fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2110), renforçant les disposition relatives à la lutte contre le terrorisme, 22 juillet 2014.

Etude d'impact du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 8 juillet 2014.

Loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (dite « LCEN »), *J.O.R.F.* n°0143 du 22 juin 2004.

## **B. Circulaires, décrets**

Garde des Sceaux, Circulaire relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme, JUSD2000897, 10 janvier 2020.

Décret n°2019-412 du 6 mai 2019 modifiant le décret n°2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement, *J.O.R.F.* n°0106 du 7 mai 2019.

Circulaire du 13 octobre 2016, « Prévention de la radicalisation violente – coordination de la réponse judiciaire et rôle du magistrat référent ‘terrorisme’ », CRIM/2016-22/GI, p.1

Circulaire du Garde des sceaux du 12 janvier 2015, « Infractions commises à la suite des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015 », 2015/0213/A13.

Circulaire du ministre de l’intérieur du 29 avril 2014 relative à la prévention de la radicalisation et à l’accompagnement des familles ; Circulaire du ministre de l’intérieur du 4 décembre 2014 relative à la prévention de la radicalisation et au fonctionnement des cellules départementales.

## **C. Rapports parlementaires**

DELATTRE N. et EUSTACHE-BRINIO J., Rapport du Sénat n° 595 fait au nom de la commission d’enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, Tome I, enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2020.

KERVAN L. et MIS J.-M., Rapport d’information de l’Assemblée nationale n°3069 sur l’évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 10 juin 2020.

Rapport d’information n° 1335 sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité présenté par Didier PARIS et Pierre MOREL-A-L’HUISSIER, enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 17 octobre 2018.

GOY-CHAVENT S., Rapport du Sénat n°639 fait au nom de la commission d’enquête sur l’organisation et les moyens des services de l’État pour faire face à l’évolution de la menace terroriste après la chute de l’État islamique, juillet 2018.

Y. BRAUN-PIVET, Rapport relatif à l’activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l’année 2018, Tome I, 11 avril 2019.

BENBASSA E. et TROENDLÉ C., Rapport d’information du Sénat n°633 sur le désendocinement, le désambragement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe, juillet 2017.

BOCKEL J.-M. et CARVOUNAS L., Rapport d’information n°483 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, « les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation », mars 2017.

FENECH G., PIETRASANTA S., Rapport de l’Assemblée nationale n°3922 fait au nom de la commission d’enquête relative aux moyens mis en œuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, enregistré le 5 juillet 2016.

CAPDEVIELLE C. et POPELIN M., Rapport n° 3515 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République, sur le projet de loi

(n°3473) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, 18 février 2016.

CIOTTI E., MENUCCI P., Rapport n°2828 fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2015.

GOULET N., A. REICHARDT J.-P. SUEUR, Rapport n° 388 fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, Enregistré à la Présidence du Sénat le 1<sup>er</sup> avril 2015

## **D. Avis**

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Second avis sur le projet de loi confortant les principes de la République, 25 mars 2021.

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Avis n°1 sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, 28 janvier 2021.

Commission nationale consultation des droits de l'homme (CNCDH), Avis sur la prévention de la radicalisation, 18 mai 2017.

Commission nationale de l'informatique et des libertés, Délibération n°2018-354 du 13 décembre 2018 portant avis sur un projet de décret modifiant le décret n°2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement (demande d'avis n°18020552).

Avis de la CNIL n°2018-354 du 13 décembre 2018.

## **E. Plans d'action**

Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), Plan national de prévention de la radicalisation « prévenir pour protéger », 23 février 2018.

Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (« Le PART »), Dossier de presse, 9 mai 2016.

Le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, Compte rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014.

## **F. Rapports divers**

RAGAZZI F. et al., « Les effets de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation sur les populations musulmanes en France. Enquête quantitative », Centre d'étude sur les conflits, Paris, 2018.

Rapport de recherche pour la Mission de recherche Droit et Justice, « Saisir les mécanismes de la radicalisation violente : pour une analyse processuelle et biographique des engagements violents », 2017.

CONESA P., « Quelle politique de contre-radicalisation en France ? », Rapport fait pour la fondation d'aide aux victimes du terrorisme, 2014, accessible à partir du lien suivant (consulté le 23 avril 2019) : [https://www.lopinion.fr/sites/nb.com/files/2014/12/rapport\\_favt\\_decembre\\_2014-12-14\\_def.pdf](https://www.lopinion.fr/sites/nb.com/files/2014/12/rapport_favt_decembre_2014-12-14_def.pdf)

Y. JOUNNOT, Directeur de la protection et de la sécurité de l'Etat au titre du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, Rapport sur la prévention de la radicalisation, 30 octobre 2013, accessible depuis le lien suivant (consulté le 6 Avril 2021) : <https://static.mediapart.fr/files/2016/01/12/295128767-rapport-jounot.pdf>

## VII. JURISPRUDENCE

### A. Juridictions de l'Union européenne

#### 1. Cour de justice

C.J., arrêt *La Quadrature du Net et autres*, 6 octobre 2020, aff. Jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU :C :2020 :791.

C.J., (gde Ch.), arrêt *Privacy International v. Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs*, 6 octobre 2020, C-623/17, EU:C:2020:790.

C.J., (gde Ch.), arrêt *Data Protection Commissioner c. Facebook Ireland Ltd et Maximillian Schrems*, 16 juillet 2020, aff. C-311/18, EU:C:2020:559.

C.J., (gde ch.), arrêt *République tchèque c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, 3 décembre 2019, aff. C-482/17, EU :C :2019 : 1035.

C.J., arrêt *Eva Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland Limited*, 3 octobre 2019, aff. C-18/18, EU:C:2019:82.

C.J., (gde Ch.), arrêt *Spiegel Online GmbH c. Beck*, aff. C-516/17, 29 juillet 2019, ECLI :EU :C :2019 :625.

C.J., (gde Ch.), Avis 1/15, 26 juillet 2017, EU:C:2017:592.

C.J., (gde Ch.), arrêt *Samira Achbita c. G4S Secure solutions*, 14 mars 2017, C-157/15, EU :C :2017:203.

C.J., (gde Ch.), arrêt *Bouagnaoui et ADDh c. Micropole SA*, 14 mars 2017, C-188/15, EU :C :2017:204.

C.J., arrêt *Tele 2 Sverige AB*, 21 décembre 2016, aff. C-203/15, EU:C:2016:970.

C.J., arrêt *GS Media BV*, aff. C-160/15, 8 septembre 2016, EU:C :2016 :644.

C.J., *WebMindLicenses c. Hongrie*, 17 décembre 2015, C-419/14, ECLI:EU:C:2015:832.

C.J. (ass.plén.), avis 2/3, 18 décembre 2014, EU :C :2014 :2454.

C.J., arrêt *Digital Rights Ireland LTD c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and others*, 8 avril 2014, aff. Jointes C-293/12 et C-594/12.

C.J., arrêt *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM)*, 16 février 2012, aff. C-360/10, EU :C : 2012 : 85.

C.J., arrêt *Scarlet Extended SA c. Société des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)*, 24 novembre 2011, aff. 70/10, EU :C :2011 :771.

C.J., arrêt *Mesopotamia Broadcast A/S METV et Roj TV A/AS c. Bundesrepublik Deutschland*, aff. Jointes C-244/10 et 245/10, 22 septembre 2011, EU:C:2011:607.

C.J., (gde Ch.), arrêt *Aldo Patriciello*, 6 septembre 2011, aff. C-163/10, EU :C :2011 :543.

C.J., arrêt *Connolly c. Commission des Communautés européennes*, 6 mars 2001, aff. C-274/99 P, 2001 I-01611.

C.J., arrêt *Commission c. Allemagne*, 8 avril 1992, C-62/90, EU:C:1992:122; C.J., arrêt *X c. Commission*, 5 octobre 1994, C-404/92, EU:C:1994:361.

## **2. Conclusions**

Conclusions de l’avocat général M. MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA, présentées le 15 janvier 2020, aff. C-623/17.

Conclusions de l’avocat général M. MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA présentées le 15 janvier 2020, aff. Jointes C-511/18 et C-512/18.

Conclusions de l’avocat général M. MACIEJ SZPUNAR présentées le 4 juin 2019, aff. C-18/18.

Conclusions de l’avocat général M. BOT présentées le 5 mai 2011, aff. jointes C-244/10 et C-245/10.

Conclusions de l’avocat général M. PEDRO CRUZ VILLALON présentées le 14 avril 2011, aff. C-70/10.

## **B. Cour européenne des droits de l’homme**

Cour EDH, plén., 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, no. 5493/72.

Cour EDH, 6 septembre 1978, arrêt *Klass et autres c. Allemagne*, no. 5029/71.

Cour EDH, gde Ch., 26 avril 1979, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, no. 6538/74.

Cour EDH, 2 août 1984, arrêt *Malone c. Royaume-Uni*, no. 8691/79.

Cour EDH, 26 mars 1987, arrêt *Leander c. Suède*, no. 9248/81.

Cour EDH, gde Ch., 23 septembre 1998, *Lehideux et Isorni c. France*, no. 24662/94.

Cour EDH, 8 juillet 1999, *Ceylan c. Turquie*, no. 23556/94.

Cour EDH, 8 juillet 1999, *Sürek c. Turquie* (n°1), no. 26682/95.

Cour EDH, 16 février 2000, arrêt *Amann c. Suisse*, no. 27798/95.

Cour EDH, 20 janvier 2000, *Hogefeld c. Germany*, no. 35402/97.

Cour EDH, 17 juillet 2001, *Association Ekin c. France*, no. 39288/98.

Cour EDH, gde Ch., 30 juin 2005, *Bosphorus Hava c. Irlande*, no. 45036/98.

Cour EDH, 6 juin 2006, arrêt *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, no.62332/00.

Cour EDH, 6 juin 2006, arrêt *Weber et Savaria c. Allemagne*, 6 juin 2006, no.62332/00.

Cour EDH, 16 novembre 2004, *Norwood c. Royaume-Uni*, no. 23131/03.

Cour EDH, 2 octobre 2008, *Leroy c. France*, no. 36109/03.

Cour EDH, 10 mars 2009, *Times Newspaper Limited (n° 1 et 2) c. Royaume-Uni*, nos. 3002/03 et 13676/03.

Cour EDH, 12 juin 2012, *Hizb Ut-Tahirir et autres c. Allemagne*, no. 31098/08.

Cour EDH, 18 décembre 2012, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, no. 3111/10.

Cour EDH, 19 février 2013, *Neij et Sunde Kolmisoppi c. Suède (decision dite The Pirate Bay)*, no. 40397/12.

Cour EDH, gde Ch., 16 juin 2015, *Delfi AS c. Estonie*, no. 64569/09.

Cour EDH, gde Ch., 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, no. 27510/08.

Cour EDH, gde Ch., 4 décembre 2015, arrêt *Zakharov c. Russie*, 4 décembre 2015, no. 47143/06.

Cour EDH, 27 juin 2017, *Belkacem c. Belgique*, no. 34367/14.

Cour EDH, 17 avril 2018, *Roj TV A/S c. Danemark*, no. 24683/14.

Cour EDH, 17 July 2018, *Mariya Alekhina and others c. Russia*, no. 38004/12

Cour EDH, 13 septembre 2018, arrêt *Big brother watch et autres c. Royaume-Uni*, no. 58170/13, 62322/14 et 24969/15.

Cour EDH, 8 octobre 2018, *Stomakhin c. Russie*, no. 52273/07.

Cour EDH, 4 février 2019, *Ibragim Ibragimov and others c. Russia*, no. 1413/08.

Cour EDH, 11 juin 2020, *Özer c. Turquie (n°3)*, no. 69270/12.

Cour EDH, gde Ch., 25 mai 2021, arrêt *Big brother watch et autres c. Royaume-Uni*, nos. 58170/13, 62322/14 et 24960/15.

Cour EDH, gde Ch., 25 mai 2021, arrêt *Centrum for Rättvisa c. Suède*, no. 35252/08.

## **C. Juridictions nationales**

### **1. Belgique**

C.C., 17 octobre 2019, arrêt n°135/2019.

C.C., 15 mars 2018, n°31/2018.

C.C., 28 janvier 2015, n°9/2015.

C.C., 22 septembre 2011, n°145/2011.

T.A.P Bruxelles fr. (80<sup>e</sup> ch.), 1<sup>er</sup> octobre 2018, *J.T.*, 2018, pp. 959-960.

Liège (6<sup>è</sup>ch.), 18 octobre 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1878.

Corr. Flandre orientale (div. Gand), 16 octobre 2017, note W. YPERMAN, S. ROYER, « Veroordeling jihadibruid ».

CA Bruxelles (12<sup>e</sup> ch.), 14 avril 2016, n°F-20160414-5.

CE (11<sup>e</sup> ch. ref.), 24 janvier 2019, n°243.480, Benameur.

CE (11<sup>e</sup> ch. ref.), 14 septembre 2017, n°239.106, Mahi.

CE (11<sup>e</sup> ch. ref.), 5 octobre 2017, n°239.306, Dibi.

Arrêt du Conseil du contentieux des étrangers, n°177 002 du 27 octobre 2016, point 4.2.2.1.5.

## **2. France**

Décision n°2020-845 QPC du 19 juin 2020, M. Theo S.

Décision n°2020-801 DC du 18 juin 2020.

Décision n°2018-706 QPC du 18 mai 2018, M. Jean-Marc R.

Décision n°2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P.

Décision n°2016-611 QPC du 10 février 2017, M. David P.

CA Paris (6<sup>e</sup> ch.), 26 mai 2020, n°19PA03653.

Cass. Crim., 10 mars 2020, n°10-81-026.

CA Versailles (4<sup>e</sup> ch.), 3 décembre 2019, n°16VE03652.

Cass. Crim., 4 juin 2019, n°18-85.042.

CA Paris (4<sup>e</sup> ch.), 12 mars 2019, n°18PA02908

CA Nantes (5<sup>e</sup> ch.), 8 mars 2019, n°18NT04010

CA Lyon (3<sup>e</sup> ch.), 27 novembre 2018, n°17LY0397

Cass. crim., 8 août 2018, n°18-83.460.

CA Nancy (4<sup>e</sup> ch.), 20 février 2018, n° 16NC02801

Cass. Crim., 11 juillet 2017, n°16-86-965.



Cass. Crim, 25 avril 2017, n°16-833331.

CA Marseille (5<sup>e</sup> ch.), 18 avril 2017, n°16MA04207

CA Montpellier, 5<sup>ème</sup> chambre correctionnelle, 17 novembre 2016, n°16/01882.

CA Douai, 4<sup>ème</sup> ch. correctionnelle, 8 novembre 2016, n°15320000085.

Cass. crim, 7 octobre 2016, n°16-84.597.

CA Grenoble, 1<sup>ère</sup> chambre des appels correctionnels, 3 juin 2015, n°15/00206.

CA Montpellier, 3<sup>e</sup> chambre des appels correctionnels, 12 mai 2015, n°15/00207.

CE, 10<sup>ème</sup>-9<sup>ème</sup> chambres réunies, 27 mars 2020, n°431350.

CE, juge des référés, 25 février 2016, n°397202

# INDEX ALPHABETIQUE

(les chiffres renvoient aux numéros de page)

## A

**administratif**, i, 12, 21, 46, 47, 50, 89, 147, 148, 191, 260, 264, 298, 350, 379, 383, 401  
**apologie**, 46, 47, 73, 75, 94, 147, 150, 171, 172, 201, 204, 208, 210, 211, 212, 213, 218, 223, 226, 230, 237, 239, 240, 251, 253, 315, 332, 336, 344, 358, 362, 364, 368

## B

**Belgique**, 3, 5, 6, 10, 17, 20, 21, 29, 31, 42, 43, 44, 45, 47, 56, 58, 63, 64, 84, 94, 96, 126, 139, 141, 142, 145, 151, 153, 165, 172, 173, 198, 205, 213, 218, 223, 238, 259, 273, 274, 283, 284, 288, 302, 303, 305, 307, 308, 310, 311, 312, 313, 319, 358, 365, V  
**brouillage**, 13, 191, 245, 258, 261, 264, 298, 307, 314, 320, 321

## C

**Charte des droits fondamentaux**, 20, 220, 338, 339, 345, 373, 374, 389, 393  
**Commission européenne**, 19, 36, 38, 40, 41, 45, 52, 55, 61, 69, 87, 92, 99, 102, 108, 113, 117, 119, 121, 122, 124, 130, 134, 135, 136, 139, 140, 156, 157, 158, 159, 163, 168, 175, 176, 178, 179, 182, 199, 214, 234, 238, 241, 243, 244, 246, 247, 253, 270, 271, 273, 276, 278, 279, 298, 301, 306, 323, 337, 351, 362  
**compétences**, 38, 82, 86, 90, 91, 109, 119, 122, 124, 126, 142, 144, 155, 156, 160, 161, 164, 167, 168, 207, 240, 244, 264, 278, 279, 291, 297, 301, 310  
**compétences partagées**, 109, 155, 301  
**Conseil de l'Europe**, 201  
**Conseil de l'Union**, 8, 35, 36, 52, 53, 61, 62, 75, 99, 102, 104, 105, 107, 108, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 121, 122, 128, 135, 140, 162, 166, 183, 219, 223, 240, 248, 254, 263, 270, 275, 277, 284, 285, 303, 332  
**contenus à caractère terroriste**, 40, 114, 163, 204, 220, 241, 243, 244, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 255, 256, 306, 324, 327, 328, 330, 331, 338, 339, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 350, 351, 352, 355, 356, 360, 369, VII  
**Convention européenne des droits de l'homme**, 20, 49, 57, 201, 220, 338, 340, 345, 346, 357, 358, 360, 366, 372, 373, 390, 402  
**coopération judiciaire en matière pénale**, 136  
**Cour de justice**, i, 20, 73, 168, 249, 288, 290, 338, 339, 341, 343, 350, 352, 356, 358, 360, 373, 374, 375, 376, 380, 382, 385, 386, 388, 389, 390, 397, 399, 402, 407, VIII

## D

**détection**, 7, 46, 63, 91, 100, 107, 109, 110, 112, 114, 115, 141, 143, 148, 149, 153, 160, 165, 235, 255, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 270, 275, 276, 279, 280, 281, 286, 288, 289, 296, 298, 301, 304, 307, 308, 312,

314, 315, 316, 318, 319, 320, 321, 329, 330, 350, 353, 354, 355, 360, 370, 376, 377, 383, 384, 389, 391, 393, 394, 406, 408, 409, VII, VIII

## E

**élément matériel**, 78, 198, 211, 226, 231, VII  
**élément moral**, 229  
**espace de liberté, de sécurité et de justice**, 5, 7, 20, 86, 87, 88, 99, 100, 103, 109, 116, 134, 155, 160, 168, 187, 196, 259, 267, 272, 301, VI  
**États membres**, 5, 7, 10, 17, 18, 19, 22, 24, 32, 33, 35, 36, 38, 45, 71, 74, 81, 89, 90, 94, 99, 101, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 130, 132, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 156, 158, 161, 162, 164, 165, 166, 168, 170, 171, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 184, 185, 186, 187, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 205, 213, 216, 218, 220, 221, 222, 223, 234, 235, 236, 238, 239, 240, 242, 243, 244, 245, 246, 249, 251, 257, 259, 261, 262, 264, 265, 266, 268, 270, 271, 272, 274, 275, 276, 277, 279, 280, 284, 286, 288, 289, 290, 291, 293, 294, 299, 301, 302, 303, 305, 306, 307, 319, 324, 327, 331, 332, 336, 337, 344, 346, 348, 351, 353, 372, 391, 392, 393, 396, VI  
**Eurojust**, 136, 162, 177, 178, 180, 240, 265, 276, 293  
**Europol**, 2, 61, 104, 113, 129, 130, 136, 161, 165, 217, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 256, 259, 262, 266, 271, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 284, 293, 294, 295, 296, 298

## F

**France**, 2, 3, 5, 6, 9, 17, 20, 21, 23, 29, 31, 42, 43, 45, 46, 47, 49, 56, 59, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 84, 92, 94, 98, 114, 120, 124, 126, 128, 136, 139, 141, 146, 148, 151, 153, 165, 173, 180, 205, 210, 213, 222, 223, 224, 227, 238, 239, 240, 247, 259, 260, 274, 275, 283, 290, 293, 297, 302, 305, 307, 314, 316, 319, 334, 335, 341, 346, 349, 359, 362, 364, 366, 367, 368, 372, V

## H

**harmonisation des législations**, 40, 73, 78, 91, 109, 169, 196, 205, 216, 233, 234, 235

## I

**incitation à la haine**, 221, 223, 235, 237, 332, 358  
**incitation au terrorisme**, 193  
**incrimination**, 78, 169, 180, 194, 195, 197, 198, 199, 201, 203, 204, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 220, 223, 226, 227, 228, 229, 260, 266, 284, 285, 303, 327, 329, 362, 379

## L

**légalité**, 2, 10, 13, 40, 57, 72, 79, 147, 203, 206, 212, 215, 225, 243, 288, 302, 317, 336, 360, 361, 364, 377, 378, 379, 380, 382, 383, 385, 400, 401, 404, VIII

**liberté d'expression**, 12, 14, 75, 76, 201, 206, 208, 210, 212, 219, 220, 224, 239, 244, 246, 250, 252, 253, 255, 256, 257, 322, 324, 325, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 346, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 364, 365, 366, 368, 369, 370, 408, 409, VIII

**lutte contre la radicalisation**  
1, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 54, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 67, 68, 69, 70, 71, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 94, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 106, 107, 110, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 130, 131, 134, 135, 136, 138, 140, 141, 142, 143, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 160, 161, 164, 166, 183, 188, 189, 190, 191, 192, 199, 204, 210, 258, 259, 262, 266, 271, 277, 280, 283, 287, 289, 297, 302, 303, 305, 307, 308, 314, 317, 319, 320, 322, 370, 375, 376, 377, 408

## P

**Parlement européen**, 7, 24, 36, 37, 38, 39, 40, 52, 53, 62, 68, 71, 75, 78, 86, 87, 89, 91, 92, 99, 100, 105, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 118, 120, 122, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 136, 139, 140, 157, 158, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 176, 177, 179, 181, 182, 184, 186, 193, 194, 196, 198, 200, 202, 203, 204, 208, 214, 217, 219, 220, 221, 222, 223, 234, 235, 236, 237, 238, 241, 244, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 255, 256, 262, 263, 265, 272, 276, 277, 278, 279, 280, 282, 285, 286, 291, 294, 296, 298, 300, 305, 306, 324, 327, 329, 330, 331, 332, 336, 337, 346, 351, 353, 371, 372, 375, 376, 389, 391

**pénal**, i, iii, 12, 21, 24, 36, 44, 46, 47, 74, 75, 78, 80, 82, 89, 91, 93, 94, 95, 105, 106, 127, 147, 150, 165, 167, 169, 172, 174, 179, 180, 181, 182, 184, 187, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 222, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 234, 237, 244, 251, 262, 264, 265, 266, 297, 298, 304, 313, 318, 321, 327, 336, 344, 362, VI, VII

**prévention**, iv, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 18, 24, 25, 26, 30, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 51, 52, 53, 56, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 71, 72, 77, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 171, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 183, 184, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 198, 199, 201, 202, 206, 209, 216, 217, 227, 228, 232, 235, 239, 240, 241, 243, 245, 246, 248, 249, 251, 252, 254, 255, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 273, 275, 276, 280, 285, 286, 287, 289, 293, 294, 295, 301, 302, 306, 309, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 320, 321, 324, 330, 340, 341, 344, 351, 352, 353, 354, 355, 364, 365, 366, 367, 369, 370, 371, 372, 376, 377, 380, 381, 383,

384, 385, 387, 388, 389, 393, 394, 396, 398, 400, 405, 408, VI, VII, VIII

**proportionnalité**, 206, 303, 355, 361, 363, 365, 366, 367, 368, 369, 373, 379, 395, 396, 397, 398, 400, 405, 407, VIII

**protection des données personnelles**, 345, 353, 355, 370, 372, 373, 374, 376, 377, 383, 386, 389, 390, 395, 398, 399, 400, 407, VIII

**provocation publique**, 75, 94, 108, 147, 171, 195, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 215, 226, 229, 230, 234, 236, 242, 250, 253, 333, 336

## R

**racisme et de la xénophobie**, 126, 128, 216, 220

**radicalisation**, iii, iv, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 171, 172, 175, 176, 177, 178, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 199, 204, 207, 208, 210, 215, 216, 217, 222, 227, 228, 231, 238, 240, 242, 243, 244, 245, 246, 248, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 264, 265, 266, 267, 268, 270, 273, 274, 276, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 292, 293, 295, 296, 298, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 335, 362, 365, 369, 370, 372, 373, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 387, 388, 400, 401, 402, 407, 408, V, VI, VII, VIII

**rapprochement des législations**, 40, 92, 108, 168, 170, 179, 180, 187, 194, 196, 197, 198, 200, 205, 213, 215, 232, 251, VII

**réinsertion sociale**, 40, 97, 118, 121, 153, 162, 168, 170, 171, 172, 176, 185

**religion**, 7, 20, 39, 42, 66, 69, 70, 125, 127, 128, 129, 130, 132, 151, 218, 219, 222, 235, 310, 329

**répression**, iv, 2, 4, 5, 12, 14, 16, 25, 44, 56, 74, 87, 89, 92, 93, 95, 105, 106, 108, 109, 134, 161, 165, 174, 179, 181, 182, 187, 190, 191, 195, 197, 200, 202, 203, 209, 212, 214, 215, 216, 218, 227, 228, 231, 232, 237, 260, 262, 264, 273, 284, 293, 309, 320, 326, 369, 396, 408, VI, VII

**réseau européen de sensibilisation à la radicalisation**, 54, 178, 183

**respect de la vie privée**, 288, 322, 353, 355, 362, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 379, 380, 381, 382, 383, 390, 392, 399, 401, 409, VIII

## S

**subsidiarité**, 206, 221, 289, 300, 301, 302, 303, 333, VIII

**Système d'information Schengen**, 266, 271, 284, 285

## T

**terrorisme.** 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 86, 87, 91, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 122, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 138, 140, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 172, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 248, 250, 251, 252, 253, 254, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 265, 266, 267, 269, 270, 273, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 284, 285, 286, 287, 288, 290, 291, 292, 293, 295, 296, 297, 298, 300, 301, 302, 303, 304,

305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 323, 324, 326, 327, 329, 330, 331, 332, 333, 335, 336, 337, 341, 344, 350, 352, 353, 356, 357, 358, 359, 362, 364, 365, 366, 368, 369, 370, 371, 374, 375, 377, 379, 380, 382, 384, 386, 391, 394, 396, 398, 399, 400, 404, 407, 408, V, VI, VII, VIII

## U

**Union européenne.** 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 52, 53, 61, 62, 63, 67, 69, 74, 75, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 92, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 113, 115, 117, 118, 121, 122, 123, 128, 131, 132, 136, 140, 161, 162, 166, 168, 169, 171, 177, 180, 183, 184, 185, 187, 193, 197, 198, 202, 205, 219, 220, 221, 223, 225, 236, 240, 248, 249, 254, 256, 259, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 270, 272, 275, 276, 277, 283, 284, 285, 286, 288, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 300, 301, 303

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
I. L'introduction du concept de radicalisation dans le champ de la lutte contre le terrorisme .....	1
A. Un concept introduit sous l'effet des mutations de la menace terroriste : l'émergence d'une menace terroriste endogène en Europe.....	1
B. L'ampleur récente du phénomène transnational du « <i>homegrown terrorism</i> » nouvellement appréhendé sous l'angle de la radicalisation .....	6
II. Hypothèse de recherche.....	10
A. Question de recherche.....	11
B. Objectifs de la recherche.....	12
III. Méthodologie.....	14
A. L'étude du discours.....	14
B. La technique juridique .....	16
IV. Délimitation du cadre de l'étude.....	17
A. Le choix d'étudier la lutte contre la radicalisation à l'aune des interactions entre les ordres juridiques européens, belge et français.....	17
1. La place de l'Union européenne .....	17
2. Le choix des cas belge et français.....	21
B. Délimitation conceptuelle.....	22
C. Les limites de l'étude.....	27
V. Annonce du plan.....	28
<b>PARTIE I   <i>Le flou des mots</i> .....</b>	<b>30</b>
<b>CHAPITRE I   Le discours des acteurs européens et nationaux sur la radicalisation.....</b>	<b>31</b>
<b>SECTION I. La faible normativité du discours : constat non déterminant au regard des conséquences juridiques de la radicalisation.....</b>	<b>33</b>
I. Les occurrences fréquentes à la radicalisation dans les textes non contraignants produits par les institutions européennes.....	34
A. Une notion majoritairement présente dans les textes de droit souple.....	34
B. Une notion relativement absente des textes contraignants .....	40
II. Une notion susceptible d'emporter des effets juridiques malgré la faible portée normative du discours : illustration par les cas belge et français .....	44
A. La radicalisation saisie par un foisonnement d'instruments programmatiques.....	44
B. Une place relativement marginale au sein des normes juridiques contraignantes au sens strict malgré des conséquences juridiques indéniables .....	47
<b>SECTION II. Le contenu du discours : une lutte ciblant la radicalisation violente ou conduisant au terrorisme .....</b>	<b>53</b>
I. Un discours focalisé en apparence sur la radicalisation violente ou conduisant au terrorisme par opposition à la radicalisation idéologique ?.....	53
A. Des références explicites à la radicalisation de forme violente au sein de l'Union européenne.....	54
B. La porosité de la distinction entre radicalisation violente et radicalisation idéologique illustrée à partir des cas belge et français.....	57
1. En Belgique.....	58
2. En France .....	61
II. L'hypothèse de ce qu'est la radicalisation violente : définition stipulative.....	62
A. L'adhésion à une idéologie extrémiste .....	62
1. La nature de l'idéologie .....	62
2. Le caractère extrême de l'idéologie.....	69
B. La dimension violente.....	72
1. Le risque de passage à l'acte violent découlant de l'adhésion à une idéologie radicale.....	72
2. Une conception extensive de la notion de violence .....	74

C.	L'intérêt de distinguer entre la radicalisation violente et la radicalisation idéologique malgré la porosité de la distinction : le seuil de répression de la radicalisation.....	76
D.	Le risque de confusion entre radicalisation violente et terrorisme .....	79
1.	La radicalisation n'est pas une infraction .....	79
2.	La radicalisation ne conduit pas toujours, ni particulièrement au terrorisme .....	82
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE I.....</b>		<b>84</b>

## **CHAPITRE II | Le discours des acteurs européens et nationaux sur la prévention et la lutte contre la radicalisation .....85**

### **SECTION I. La prévention et la lutte contre la radicalisation au service de la prévention du terrorisme : à la recherche du sens donné au terme « prévention » ..... 86**

I.	Le sens de la prévention éclairé par l'identification de questions d'intérêt commun .....	86
A.	Considérations générales sur la notion de prévention .....	87
1.	Le flou de la notion de prévention .....	87
2.	Esquisse d'une typologie applicable à la prévention et la lutte contre la radicalisation.....	97
B.	L'identification de priorités évolutives et plurielles dans le discours des institutions européennes.....	101
1.	De la nécessité de prévenir les risques de basculement dans l'action violente : le discours sur les impératifs de prévention à court terme.....	102
2.	De la nécessité de prévenir les facteurs de radicalisation : le discours sur les impératifs de prévention à long terme .....	118
II.	Un sens forgé par l'éparpillement d'impératifs rattachés à la prévention et la lutte contre la radicalisation au niveau national.....	136
A.	La place des États dans la définition des priorités établies au niveau de l'Union .....	137
1.	La recherche d'une participation plus étroite des États membres à la définition de priorités communes au niveau de l'Union .....	137
2.	L'importance du niveau local .....	141
B.	Illustration de l'éparpillement d'impératifs rattachés à la prévention et la lutte contre la radicalisation à travers les cas belge et français.....	143
1.	Le cas belge.....	144
2.	Le cas français.....	148

### **SECTION II. La difficile identification des moyens visant à prévenir et lutter contre la radicalisation : entre dispersion et incohérence du discours ..... 156**

I.	La promotion de moyens en dehors des instruments traditionnels de la lutte contre le terrorisme	156
A.	L'identification de politiques pertinentes au-delà de l'espace de liberté, de sécurité et de justice	157
1.	Les politiques en matière d'éducation, de formation professionnelle et la culture.....	158
2.	La politique sociale et de l'emploi.....	159
3.	La politique extérieure de l'Union .....	160
B.	L'identification de politiques pertinentes complémentaires à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.....	162
1.	La coopération policière.....	162
2.	La coopération judiciaire en matière pénale .....	163
II.	Les tensions entre le discours sur la prévention à long terme et l'orientation répressive de la lutte contre le terrorisme : illustration des incohérences du discours sur la réintégration des extrémistes violents .....	166
A.	Un discours favorable à la réintégration à long terme des extrémistes violents.....	167
1.	Un discours qui n'est nécessairement qu'incitatif eu égard aux compétences limitées de l'Union.....	169
2.	Un discours projeté dans des instruments souples.....	177
B.	Un discours discordant avec l'orientation sécuritaire des travaux de rapprochement dans le secteur pénal.....	181
1.	L'aggravation des seuils de peine minimaux applicables au terrorisme.....	182

2. La focalisation sur la peine privative de liberté malgré un intérêt croissant pour les mesures alternatives à l'emprisonnement.....	184
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE II.....</b>	<b>191</b>
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE I.....</b>	<b>192</b>
<b><i>PARTIE II   Le flou de l'action .....</i></b>	<b><i>194</i></b>
<b>CHAPITRE III   De la porosité des frontières entre prévention et répression.....</b>	<b>194</b>
<b>SECTION I. Le recours non exclusif mais signifiant à l'outil pénal pour prévenir la radicalisation idéologique .....</b>	<b>196</b>
I. La lutte contre la propagande terroriste par le rapprochement des législations pénales .....	198
A. De la répression du soutien logistique au terrorisme à la répression des expressions favorables au terrorisme.....	198
1. L'harmonisation minimale des infractions liées aux activités terroristes pour répondre aux défis de la propagande terroriste.....	199
2. Une marge de discrétion effectivement exploitée par les États .....	209
B. La décision-cadre 2008/913/JAI au service de la lutte contre la propagande terroriste à caractère haineux.....	219
1. La répression des discours de haine.....	222
2. La marge de discrétion laissée aux États .....	225
C. Réflexions sur le développement des incriminations préventives et l'affaiblissement de la qualité de la norme pénale.....	228
1. L'élément matériel : l'importance de distinguer entre l'expression d'une opinion et les phénomènes relevant de la pensée.....	229
2. L'élément moral : l'importance de ne pas confondre intention terroriste et adhésion à l'idéologie terroriste .....	233
II. Les moyens d'entrave à la circulation d'expressions terroristes en ligne : les règles du marché intérieur en renfort de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.....	236
A. Les faiblesses du cadre législatif existant.....	237
1. Les lacunes des instruments contraignants .....	237
2. Une efficacité subordonnée à la coopération volontaire avec les acteurs privés de l'internet	243
B. Vers une harmonisation des règles permettant d'entraver les contenus à caractère terroriste en ligne	249
1. Le règlement relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne	250
2. L'insécurité juridique de la notion de « contenu à caractère terroriste » et la confusion entretenue avec la notion de « contenu extrémiste ».....	254
<b>SECTION II – La part prise par les moyens de police et de renseignement dans la prévention de la radicalisation violente .....</b>	<b>262</b>
I. De la lutte contre le terrorisme à la détection de la radicalisation.....	264
A. L'appréhension incidente mais révélatrice de la radicalisation dans l'échange de données policières.....	265
1. Une coopération possible en amont de la commission d'une infraction : mais pour quelles finalités ?.....	265
2. La place de la radicalisation dans le champ de l'échange de données policières : illustration à partir d'une sélection d'instruments .....	269
B. Des manifestations transnationales de la radicalisation non clairement détachables des infractions liées au terrorisme ?.....	285
1. La difficile distinction entre la radicalisation et la catégorie des combattants terroristes étrangers dans les discussions sur l'optimisation de l'échange d'information.....	285

2.	La lutte contre la radicalisation violente comme finalité autonome de l'échange de données	289
II.	Les limites du cadre juridique de l'Union .....	292
A.	L'incompétence de l'Union en matière de renseignement .....	292
1.	Les limites juridiques .....	293
2.	Quelles perspectives ouvertes pour le partage de renseignement face aux mutations de la menace terroriste ? .....	299
B.	Les contraintes liées au principe de subsidiarité .....	303
1.	Le principe de subsidiarité .....	304
2.	La détection précoce de la radicalisation sous-tendue par un décloisonnement de l'échange d'informations : illustration à travers les cas belge et français .....	310
	<b>CONCLUSION DU CHAPITRE III .....</b>	<b>323</b>
	<b>CHAPITRE IV   Les enjeux au regard des libertés individuelles .....</b>	<b>325</b>
	<b>SECTION I. La liberté d'expression .....</b>	<b>325</b>
I.	La liberté d'expression à l'épreuve du contrôle des opinions en ligne .....	327
A.	À la recherche d'un juste équilibre entre la préservation de la liberté d'expression sur internet et la censure des expressions prônant ou incitant à la violence terroriste .....	328
B.	Des traditions juridiques différentes entre États .....	334
1.	Les discours violents .....	334
2.	La question du seuil de tolérance de l'expression d'opinions radicales .....	338
II.	L'étendue de la protection offerte par les cours européennes .....	341
A.	La contribution de la Cour de justice de l'Union au respect de l'interdiction d'une surveillance généralisée des contenus en ligne .....	344
1.	Le principe des mesures de filtrage des contenus en ligne autorisé sous conditions .....	345
2.	L'interdiction d'une surveillance généralisée des contenus en ligne mise en balance avec la préservation de l'efficacité des injonctions de suppression .....	350
3.	Les rapports étroits entre liberté d'expression, protection de la vie privée et des données à caractère personnel .....	355
B.	L'apport de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : une approche casuistique .....	360
1.	La question de l'étendue de la liberté d'expression lorsque sont en jeu des expressions polémiques en lien avec le terrorisme .....	360
2.	Les critères de justification d'une ingérence : la question des limites admissibles à la liberté d'expression .....	363
	<b>SECTION II. Le droit au respect de la vie privée .....</b>	<b>373</b>
I.	La protection du droit au respect de la vie privée fragilisée par les impératifs de prévention de la radicalisation violente .....	374
A.	Le difficile équilibre entre la sécurité et le droit au respect de la vie privée .....	374
1.	L'importance du droit au respect de la vie privée .....	374
2.	La fragilité de l'équilibre sécurité/liberté .....	378
B.	Une protection du droit à la vie privée modérée face aux impératifs de prévention de la radicalisation violente : illustration à partir d'un contentieux embryonnaire en droit national .....	380
1.	L'atténuation de l'exigence de prévisibilité de la loi .....	380
2.	L'affaiblissement des garanties protégeant le secret médical .....	386
II.	Les limites du contrôle européen .....	392
A.	Le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne .....	393
1.	Une porte ouverte pour contrôler les activités de renseignement ? .....	394
2.	Une protection des données personnelles atténuée face aux impératifs de sécurité nationale .....	398
B.	Le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme .....	403
1.	L'assouplissement de l'exigence de légalité face aux impératifs de sécurité nationale .....	404
2.	Un contrôle de proportionnalité modulé par la marge d'appréciation laissée aux États .....	408
	<b>CONCLUSION DU CHAPITRE IV .....</b>	<b>411</b>



<b>CONCLUSION DE LA PARTIE II</b> .....	<b>412</b>
<b><i>CONCLUSION GÉNÉRALE</i></b> .....	<b>414</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>I</b>
<b>INDEX ALPHABÉTIQUE</b> .....	<b>XXXVIII</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>XLI</b>