

Defining terrorism down. Stratégies d'adaptation de la police locale dans la lutte contre le terrorisme

Hanard, Estelle; Verfaillie, Kristof; De Kimpe, Sofie

Published in:

Communauté suspecte et sécurité préventive. La radicalisation, une invention stratégique?

Publication date:
2022

Document Version:
Proof

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hanard, E., Verfaillie, K., & De Kimpe, S. (2022). Defining terrorism down. Stratégies d'adaptation de la police locale dans la lutte contre le terrorisme. In F. Brion (Ed.), *Communauté suspecte et sécurité préventive. La radicalisation, une invention stratégique?* (pp. 143-156). (GEPS). Politeia.

Copyright

No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form, without the prior written permission of the author(s) or other rights holders to whom publication rights have been transferred, unless permitted by a license attached to the publication (a Creative Commons license or other), or unless exceptions to copyright law apply.

Take down policy

If you believe that this document infringes your copyright or other rights, please contact openaccess@vub.be, with details of the nature of the infringement. We will investigate the claim and if justified, we will take the appropriate steps.

DEFINING TERRORISM DOWN. STRATÉGIES D'ADAPTATION DE LA POLICE LOCALE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

ESTELLE HANARD

Doctorante en Criminologie à la Vrije Universiteit Brussel

KRISTOF VERFAILLIE

Professeur en Criminologie à la Vrije Universiteit Brussel

SOFIE DE KIMPE

Professeur en Criminologie à la Vrije Universiteit Brussel

1. INTRODUCTION

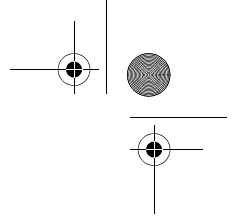
Dans son ouvrage *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, David Garland¹ décrit la manière dont les décideurs politiques Américains et Anglais ont été, depuis les années '60, confrontés à divers défis très spécifiques : une normalisation des statistiques de criminalité élevées dans les deux pays, une prise de conscience générale des limites et de l'échec du système pénal, et une confiance très faible dans le pouvoir de l'État souverain ainsi que de son monopole en matière de lutte contre la criminalité.

Selon Garland², les décideurs politiques ont réagi de manière très ambivalente à ces défis. D'une part, ils ont nié leur incapacité à combattre la criminalité. La criminalité devient dès lors un sujet politique important et chargé d'émotions, et la lutte contre celle-ci s'inscrit dans un récit politique réactionnaire plus large, impliquant un déclin moral dans la société. A travers ce récit, les partis conservateurs et populistes tentent de formuler des réponses aux troubles sociétaux sous-jacents. Ces réponses résultent en une série de stratégies qui impliquent davantage de contrôle et des formes plus expressives de punition.

D'autre part, et souvent de manière beaucoup moins visible pour le public, les décideurs politiques ainsi que de nombreux acteurs de l'administration de la justice pénale se sont lentement adaptés à ces nouveaux défis. Ils ont développé des stratégies qui im-

¹ D. GARLAND, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

² D. GARLAND, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001.



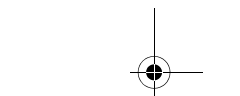
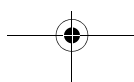
pliquent que le système de justice pénale ait atteint ses limites, que le monopole gouvernemental sur la lutte contre la criminalité soit indésirable et irréalisable, et que d'autres solutions sont nécessaires pour faire face à la hausse de la criminalité.

Ces ajustements se traduisent par une professionnalisation, une rationalisation et une commercialisation du système de justice pénale. Elles conduisent à un déplacement et à une redéfinition des responsabilités ; les limites du système étant reconnues, la responsabilité de la lutte contre la criminalité est considérée comme une responsabilité partagée entre le gouvernement, les citoyens et des acteurs extérieurs au système. Il y a eu une redéfinition non seulement des responsabilités, mais aussi de ce que signifie la réussite dans la lutte contre la criminalité. De nombreux acteurs déclarent de plus en plus qu'ils ne croient plus pouvoir réduire la criminalité, mais promettent d'être plus efficaces. Dès lors, les affaires pénales sont traitées autant que possible avant *sentencing*, voire en dehors de la chaîne traditionnelle de la justice pénale. L'accent est de plus en plus mis sur les conséquences de la criminalité et non, ou dans une bien moindre mesure, sur ses causes, de sorte qu'une plus grande attention soit accordée aux victimes de crimes, aux sentiments d'insécurité et aux préjudices causés par la criminalité.

En Belgique, les décideurs politiques ont réagi de manière similaire, et donc ambivalente, au terrorisme. D'une part, les politiciens et les acteurs impliqués dans la lutte contre la criminalité continuent à être convaincus par la capacité du gouvernement à combattre efficacement le terrorisme et ce, sur base d'approches conventionnelles, plutôt réactives. Bien que l'importance de la prévention dans le cadre d'une approche holistique du terrorisme ait été reconnue très tôt dans le discours politique de l'après-11 septembre, *dans la pratique*, le principal axe de lutte contre le terrorisme en Belgique reste fermement centré sur l'application du droit pénal³. Au cours des quinze dernières années, et souvent en réponse à des incidents nationaux et internationaux spécifiques, cette approche du droit pénal, la capacité de l'utiliser pour combattre le terrorisme, n'a fait que croître.

D'autre part, les responsables politiques reconnaissent de plus en plus les limites de l'approche pénale. En conséquence, des ajustements ont eu lieu ; notamment, une série

³ T. RENARD, *Counterterrorism in Belgium : Key challenges and policy options*, Brussels : Egmont Institute, 2016, 8. ; E. DEVROE et P. PONSALERS, How integrated is local prevention of radicalisation and terrorism ? In T. Renard (Ed.), *Counterterrorism in Belgium : Key challenges and policy options*, Brussels, Egmont Institute, 2016, 23-33 ; C. De Valkeneer, *Les réponses face au terrorisme : les glissements du judiciaire vers l'administratif*, Mercuriale prononcée par le Procureur Général de Liège, 2017, https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/mercuriale_pg_liege_2017.pdf, 1-29 ; K. VERFAILLIE, S. DE KIMPE et M. COOLS, "Counterterrorism policing and the prevention paradox" in N. CLYQC, C. TIMMERMAN, D. VANHEULE, R. VAN CAUDENBERG et S. RAVN (Eds.), *Radicalisation : A Marginal Phenomenon or a Mirror to Society ?*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2019, 208.



de stratégies à travers lesquelles est reconnu que l'approche pénale est peu effective pour contrer le terrorisme. Dans cette contribution, nous nous concentrons sur la stratégie d'adaptation que Garland⁴ décrit comme le “*defining deviance down*” : une stratégie qui implique, entre autres, que certaines affaires doivent être tenues en dehors du système pénal en les définissant différemment pour qu'elles soient traitées autrement. Dans la lutte contre le terrorisme en Belgique, nous suggérons que le concept de “*defining deviance down*” implique la redéfinition du terrorisme afin qu'il devienne possible de le combattre sans avoir recours au droit pénal. L'approche administrative est probablement la manifestation la plus évidente de cette redéfinition. Sur base d'une étude ethnographique dans deux zones de police locales belges nous démontrons que le concept de “*defining deviance down*” implique plus que cela⁵.

2. LES LIMITES DE LA STRATÉGIE JUDICIAIRE

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, la Belgique s'est concentrée sur l'approche du terrorisme par le droit pénal. Cette approche est essentiellement réactive : elle définit le terrorisme comme un acte criminel qui doit être systématiquement traité par le système de justice pénale après qu'un acte terroriste se soit produit ou quand celui-ci est sur le point de se produire. Conceptualiser le terrorisme comme un acte criminel, et non comme un acte de guerre par exemple, implique de se concentrer sur une stratégie de criminalisation, d'enquête, de poursuite, de condamnation, de neutralisation et de réintégration⁶.

Ces dernières années, cette approche a gagné en intérêt ; les possibilités du système de justice pénale ont été élargies de manière considérable afin de pouvoir réagir au terrorisme. Le nombre d'infractions a évolué et les possibilités d'enquêter de manière proactive sur ces infractions ont également augmentées ; des moyens ont été déployés pour pouvoir traquer des délits liés au terrorisme avant même qu'ils n'aient lieu.

Si cette approche s'est développée ces dernières années, on a également pris conscience de ses limites. D'une part, les acteurs du système de justice pénale sont confrontés à une charge de travail accrue. D'autre part, les décideurs politiques veulent pouvoir s'attaquer au terrorisme bien avant qu'il y ait un crime.

⁴ D. GARLAND, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 117.

⁵ Cet article a été rédigé dans le cadre de la recherche faisant l'objet du contrat BR/175/A4/AFFECT, Evaluation de l'impact des politiques belges de déradicalisation sur la cohésion sociale et les libertés (projet « AFFECT »). Financé par BELSPO dans le cadre du programme BRAIN-be (Belgian Research Action Through Interdisciplinary Networks).

⁶ B. WELSH et D. FARRINGTON, “Crime Prevention and Public Policy” in B.C. WELSH et D.P. FARRINGTON (Eds.), *The Oxford Handbook of Crime Prevention*, London, Oxford University Press, 2012, 3-19.

Une charge de travail accrue

La dominance de cette approche pénale, et (plus) proactive, produit une hausse significative des affaires de terrorisme que le système pénal doit traiter. Depuis de nombreuses années, la Belgique fait partie des pays au nombre de jugements *per capita* le plus élevé en matière de terrorisme⁷. Ceci conduit à une (sur)charge structurelle du système pénal importante, due essentiellement au nombre d'affaires qui doit être traité par le système.

C'est ainsi que dans le rapport de la Commission d'enquête sur les attentats du 22 mars 2016, ont été mentionnés des problèmes de capacité à traiter des dossiers importants ; entraînant des dossiers en rade (les dits « dossiers rouges »)⁸. A ceci s'ajoute le fait que le parquet fédéral (le parquet dont les compétences s'étend sur tout le territoire belge afin de pouvoir faire face à des infractions plus complexes, comme le terrorisme) ne dispose pas d'une capacité d'enquête propre, ce qui fait qu'il doit systématiquement faire appel à des enquêteurs d'autres services. Ceci n'a pas uniquement des répercussions sur les affaires de terrorisme : le traitement d'autres phénomènes de criminalité est également mis sous pression.

Le système pénal entier est surchargé non seulement par le nombre important d'affaires, mais aussi par la manière dont les affaires doivent être traitées (ou la nature des procédures pénales). C'est d'ailleurs pour cette raison que le procureur fédéral Frederik Van Leeuw a plaidé pour l'abolition des cours d'assises. Cette procédure ne serait notamment pas adaptée au traitement de grandes affaires de terrorisme, comme dans le cas du procès qui va avoir lieu concernant les attentats du 22 mars 2016⁹.

Outre le nombre croissant de cas à traiter par le système, les acteurs eux-mêmes sont donc également conscients que la manière dont ils doivent travailler impose de sérieuses limitations à la mesure dans laquelle ils peuvent traiter les cas.

⁷ Europol, *EU Terrorism Situation & Trend Report (Te-Sat)*, 2020, <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/eu-terrorism-situation>.

⁸ W. BRUGGEMAN, ET D. VAN DAELE, *Vaststellingen, analyse en aanbevelingen over het luik "Veiligheidsarchitectuur"*. *Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de omsomstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in de luchthaven Brussel-Nationaal en in het metrostation Maalbeek te Brussel, met inbegrip van de evolutie en de aanpak van de strijd tegen het radicalisme en de terroristische dreiging. Derde tussentijds verslag over het onderdeel "Veiligheidsarchitectuur"*. Brussel : Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2017, 348.

⁹ F. VAN LEEUW, *Alles pleit tegen assisen*, De Standaard, 2020, https://www.standaard.be/cnt/dmf20201206_97854259 ; Z. SAERENS, *Federaal Procureur wil af van assisen : "Te laat voor proces aanslagen ? Misschien niet voor Bende van Nijvel"*, VRT.be, 2020, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/12/07/frederic-van-leeuw/>

Une évolution vers une approche anticipative

Le terrorisme devient de plus en plus un problème qui dépasse le cadre du système de justice pénale. ~~Une part, ces restrictions ne sont pas nouvelles et n'ont rien à voir avec le terrorisme en soi.~~ En raison de son orientation vers les délinquants et les actes commis, l'application du droit pénal n'apporte pas de solutions structurelles au terrorisme. Elle n'atténue pas les problèmes sous-jacents qui favorisent le terrorisme (les « causes profondes ») et elle ne prétend pas être apte à fournir de telles solutions.

Il est vrai qu'il existe une tendance importante vers des stratégies plus proactives et, en ce sens, l'approche pénale en matière de contre-terrorisme n'est pas simplement réactive. Cette tendance, cependant, reflète essentiellement une plus grande action initiée par la police pour dissuader les délinquants et perturber les réseaux criminels/terroristes. Elle ne se concentre pas sur la prévention par la résolution de problèmes structurels (« s'attaquer aux causes profondes »). Du point de vue de l'approche de l'application du droit pénal, une prévention accrue signifie essentiellement l'amélioration de la dissuasion générale et individuelle en augmentant la capacité d'action du système de justice pénale. En tant que tel, elle ne se concentre pas sur une compréhension qualitative du terrorisme, mais sur la manière dont les individus font leurs choix. Les auteurs sont censés être dissuadés par l'expérience ou la menace d'une sanction, ou en étant soumis davantage à des contraintes dans le cadre de leur participation au terrorisme.

D'autre part, le terrorisme devient de plus en plus un problème qui échappe au champ d'action du système de justice pénale en raison de l'évolution de la menace terroriste elle-même. De plus en plus de personnes condamnées pour terrorisme arrivent notamment à fond de peine et quittent le système, sans que le risque de récidive ne soit totalement écarté. Une même incertitude persiste au début du système, notamment en ce qui concerne la détection de terrorisme. ~~Les décideurs se rendent compte qu'il y a un problème d'imagerie, notamment par rapport à l'estimation adéquate de la menace terroriste.~~ En effet, le terrorisme semble être un phénomène de plus en plus diffus, qui est de moins en moins facile à anticiper et qui peut prendre forme partout et à tout moment. En matière de terrorisme, il faut donc davantage tenir compte des dits « *knowledge gaps* » : les services de sécurité savent notamment qu'il est *possible* que des connaissances leur échappent pour pouvoir réagir de manière adéquate au phénomène. Cette incertitude fait partie intégrante de leur travail, ce qui fait qu'il n'est jamais tout à fait clair s'ils disposent d'assez d'informations pour pouvoir estimer de manière correcte le phénomène de terrorisme ou pour pouvoir capter de manière rapide de nouveaux phénomènes et évolutions.

En résumé, le système pénal se heurte à ses propres limites et c'est pour parer à ces lacunes pénales que différentes adaptations prennent place. Ce sont précisément ces adaptations que l'on tente de mieux comprendre à travers les résultats d'une ethnographie dans deux zones de police locale belges. Nous allons nous concentrer en particulier

sur une sorte d'adaptation spécifique que nous appelons, en ligne avec Garland, le *defining deviance down*. Celui-ci peut être décrit comme la redéfinition des problèmes de terrorisme afin que ceux-ci puissent être traités en dehors du système pénal.

3. INFORMATIONS METHODOLOGIQUES

A travers notre recherche ethnographique, nous étudions la manière dont les stratégies de contre-terrorisme prennent forme au niveau de la police locale belge. Plus concrètement, 415 heures d'observations ont eu lieu dans deux zones de police locales urbaines (une zone bruxelloise et une zone flamande). Les zones de police locale incluses dans cette recherche ont été sélectionnées sur base de leur lien « privilégié » avec le problème de radicalisation en Belgique ainsi que sur base de leur connexion avec les départs vers la Syrie en 2012-2013. Les observations ont eu lieu en 2018 et 2019. La recherche ethnographique a été conduite de jour comme de nuit. De plus, différents services de police ont été approchés, dont les services de proximité, les équipes d'intervention et les services d'enquête. Enfin, différentes notes dans le cadre des observations ont été collectionnées, concernant les activités concrètes, les impressions personnelles et les réflexions par rapport aux réalités de terrain.

Par ailleurs, trois types d'interviews ont été menées dans le cadre de cette recherche. Ces entrevues ont également été conduites dans les deux zones de police locales mentionnées ci-dessus. Tout d'abord, quatre interviews préalables ont eu lieu afin de mieux cerner le rôle des différents participants dans la problématique de radicalisme violent et du terrorisme dans leur zone respective. Ensuite, une interview groupée a eu lieu dans chaque zone, rassemblant plusieurs acteurs importants dans la lutte contre le radicalisme violent. Le but de ces échanges était de mieux comprendre le rôle des acteurs locaux en matière de contre-terrorisme belge. Enfin, dix interviews individuelles ont été menées (cinq dans chaque zone). Il s'agissait ici d'échanges à propos des histoires de vie des participants dans l'institution policière. Ces échanges ont permis de mieux comprendre la culture policière ainsi que son impact sur le travail policier au quotidien. Comme c'est précisé dans le cadre de cette culture policière et de ce cadre professionnel que les mesures de contre-terrorisme prennent forme, ces connaissances sont fondamentales.

4. *DEFINING DEVIANCE* PRATIQUE

4.1. L'approche administrative

Dans les deux zones belges observées, nous notons la création de cellules policières spécifiques afin de contrer le radicalisme violent au niveau local. Les inspecteurs de police

travaillant dans ces cellules ont pour objectif de centraliser, de traiter et de vérifier toutes les informations récoltées dans leur zone respective, au sujet de la radicalisation violente. Avant d'arriver dans ces cellules, le rassemblement des informations relatives au phénomène se fait (potentiellement) par tous les inspecteurs locaux. En effet, les inspecteurs des différents services ont été formés à la détection de la radicalisation (à travers la formation CoPPRa). Concrètement, chaque inspecteur est censé être alerte -à travers n'importe quelle mission ou tâche- aux éventuels signes de radicalisation dans la population. Dans le cas où des signes sont observés et semblent pertinents, les informations relatives à la radicalisation violente sont rapportées aux cellules spécifiques. Pour ce faire, des systèmes de garde ont été mis en place afin de pouvoir joindre à n'importe quel moment un inspecteur en charge de traiter les données liées à ce phénomène. A travers les années, ces cellules spécifiques se sont agrandies et les tâches des inspecteurs concernés se sont élargies (notamment à différentes formes d'extrémisme).

Il est intéressant de noter la place cruciale de l'approche administrative dans ces cellules. En effet, les cellules observées ont soit une approche uniquement administrative (zone 1) du phénomène de radicalisation violente, soit une approche mixte (zone 2) ne comprenant initialement qu'un pilier administratif, adjoint depuis 2018 à un pilier judiciaire. Le choix de privilégier la sphère administrative dans la lutte contre le radicalisme violent au niveau policier local est un choix bien réfléchi. Dans la première zone observée par exemple, les inspecteurs de la cellule spécifique se différencient très explicitement des (autres) services d'enquêtes (judiciaires) propres à leur zone. En effet, ces inspecteurs collectionnent des informations *uniquement* sur base d'une approche administrative (par exemple à travers des rencontres à domicile sur base volontaire des citoyens concernés). Cette approche permet (selon les policiers) de développer une relation de confiance et donc de rassembler des informations concernant des personnes « à suivre », à travers des échanges informels. Comme le dit un inspecteur (Zone 1) : « *On ne peut pas boire du thé chez des gens et y faire une perquisition le lendemain* ». Il est donc important selon les inspecteurs participants de pouvoir effectuer un travail policier sur base administrative, afin de pouvoir récolter des données (ou « suivre ») des personnes (ou leurs proches) n'ayant encore commis aucun délit, mais présentant des signes (potentiels) de radicalisation.

Selon certains inspecteurs, le grand avantage de la sphère administrative est que celle-ci est moins intrusive. Ces dernières années, les zones de police concernées ont appris que l'approche judiciaire peut avoir de graves conséquences pour les personnes qui se retrouvent dans le système ou qui font l'objet d'une enquête. Il y a des personnes notamment, qui ne peuvent plus se rendre à certaines destinations, alors qu'elles ne font plus l'objet d'une enquête depuis longtemps, uniquement parce qu'elles se sont retrouvées un jour dans des bases de données. Cette prise de conscience des conséquences néfastes qu'une politique de lutte contre le terrorisme peut entraîner, ainsi que du



problème de l'infobésité, est sans aucun doute l'un des motifs importants qui incitent à faire preuve de plus de retenue dans l'approche judiciaire et à rechercher des alternatives permettant une enquête et une évaluation plus ciblées des menaces terroristes.

Globalement, on note donc un glissement très net vers une approche administrative en matière de contre-terrorisme au niveau de la police locale. Ce fonctionnement administratif (basé sur la "confiance"), n'est cependant pas sans inconvénients. Les informations obtenues de cette manière ne sont pas toujours fiables et ne peuvent être vérifiées (par des moyens judiciaires tels que les écoutes téléphoniques). En outre, en fournissant des informations, les personnes contrôlées peuvent également essayer d'utiliser à leur avantage les relations de confiance que les forces de police tentent d'établir avec elles.

De plus, il est intéressant de constater l'importance du soutien politique et hiérarchique pour pouvoir mettre en place une approche administrative à ce phénomène. Certains participants (zone 2) nous expliquent par exemple l'importance du soutien du bourgmestre pour contrer le terrorisme ; en effet, le « *sense of urgency* » ressenti au niveau politique local impacte l'approche choisie au niveau de la police locale. Celle-ci est donc dépendante de la vision politique du moment. Un mixte entre une approche judiciaire et administrative pourrait être une façon de pallier certaines limites du travail policier purement administratif, afin de pouvoir (comme le disent les acteurs de terrain) « s'occuper de tout ». Cette approche permet en effet d'utiliser des moyens administratifs et judiciaires ce qui agrandit la palette de mesures déployables pour la police locale.

Globalement, l'évolution vers une place grandissante pour l'approche administrative du radicalisme violent entraîne une séparation moins claire entre la sphère judiciaire et la dimension administrative dans le travail policier. Des lors, on dénote une zone de tension entre ces deux domaines. Un inspecteur de la zone spécialisée (Zone 1) utilise par exemple des sources ouvertes et des « petites » observations dans son travail. Pour cette personne, il s'agit ici d'une « zone grise » ; un terme qui réfère à la zone de flou qui peut exister entre les mesures administratives et les mesures judiciaires. En effet, ces informations rassemblées ne rentrent pas dans le cadre judiciaire, malgré leur caractère déjà relativement « intrusif ». Si celles-ci semblent pertinentes cependant, elles peuvent amener ensuite à prendre des mesures judiciaires.

4.2. La collecte d'informations et la compréhension des phénomènes

Clairement, le phénomène de radicalisme violent en Belgique a renforcé le travail policier au niveau local. Ceci se traduit par une plus grande proactivité au sein de la police locale belge ; une proactivité que l'on pourrait qualifier de « service de renseignements » à certains égards. En effet, certains inspecteurs (Zone 1) font notamment la comparaison entre le suivi rapproché de certains individus « radicalisés » au niveau local et l'es-



sence même du travail de renseignements. A travers des observations, des rencontres et des collectes d'informations (informelles), les services policiers tentent de se renseigner au sujet d'une personne ou d'un groupe d'individus. Plus concrètement, quand certaines personnes sont perçues par la police comme étant « à risque » (par rapport au radicalisme violent), un suivi rapproché est mis en place. Ce suivi administratif est élaboré afin de pouvoir agir rapidement à des symptomatiques locales. Le but de ce suivi rapproché étant de faire « ressentir » aux individus concernés qu'ils sont dans le collimateur policier ; ce qui (selon les inspecteurs concernés) aide à perturber les éventuelles activités (potentiellement) criminelles et rend possible l'élargissement de la position d'information de la police locale.

Le résultat de ce suivi rapproché n'est cependant jamais mesurable selon les inspecteurs : « *on sait ce que l'on fait, mais on n'en connaît pas les résultats* ». De plus, il n'est pas toujours facile de discerner ce qui est possible ou non dans le cadre de ce suivi policier local. Une participante nous explique dès lors les tensions qui existent entre ce suivi rapproché (administratif) et les observations policières faites dans d'autres contextes. Si le suivi rapproché a été mis en place afin de réagir vite et de permettre à la police locale de lancer une enquête préliminaire, les observations policières en général sont à effectuer selon le cadre légal stricte.

On observe une fois encore, le glissement du travail policier en matière de contre-terrorisme vers la sphère administrative. Un glissement qui peut poser question quant à son impact sur les personnes suivies : en effet, comme nous le confie une participante, le suivi rapproché va plus loin que le fait d'être juste être « tenu à l'œil » ; il a un impact non négligeable sur la vie des personnes concernées. Malgré l'importance des suivis rapprochés selon les acteurs de terrain, un problème s'est créé avec les années : dans les zones observées, on nous explique que là où initialement, les personnes collaboraient (finalement) avec la police locale, ce n'est plus le cas à l'heure actuelle (au moment de la recherche). Des années sont passées, les personnes concernées ont fait de nouveaux choix de vie et il n'est plus si évident pour eux d'entretenir cette « relation » avec la police locale.

A l'inverse, le grand avantage de ce fonctionnement (tel que perçu sur le terrain) est la contextualisation des informations. Selon les inspecteurs rencontrés, le phénomène de radicalisation est mieux compris au niveau local grâce au croisement des différentes informations. La collecte de toutes les données permet notamment de créer une espèce « *d'imagerie* » ou de « *cartographie locale* » de ce qui se passe dans la zone de police avec des liens potentiels entre les personnes dites « *radicalisées* ».

En effet, la police locale développe des connaissances approfondies au sujet des personnes sur son territoire. Dès lors, on dénote une position d'information grandissante dans les zones de police locales. Les informations sont collectionnées, catégorisées et



stockées afin de stabiliser ou de renforcer la position d'information. Cela implique que des informations sont engrangées par des inspecteurs de la police locale ; des informations, qui ne seront pas utilisées pour des actions policières immédiates. Ces informations peuvent également être utilisées ultérieurement ou dans un autre contexte (pour des dossiers concernant d'autres phénomènes par exemple). La contextualisation des informations, à travers laquelle des réseaux deviennent clairs, prend également forme grâce à la création de bases de données locales.

4.3. Problèmes conceptuels

Comme la menace terroriste semble plus diffuse et difficile à prévoir, les forces de police sont encore plus préoccupées par les comportements qui peuvent être une indication d'actes terroristes imminents ou du fait qu'un individu peut commettre des actes terroristes à un moment donné. Ces comportements ne sont pas nécessairement des crimes et sont généralement classés dans la catégorie « radicalisation ». Ce que l'on entend exactement par radicalisation est très peu clair pour les acteurs concernés. Il est donc très difficile, tout d'abord, de combattre le terrorisme en se basant uniquement sur une approche judiciaire.

Comme les inspecteurs de police nous l'expliquent, à l'inverse d'autres faits (comme par exemple les délits de stupéfiants, qui sont caractérisés par la recherche de produits illicites et donc l'utilisation de preuves « dures » dans les procédures policières), le radicalisme violent peut être difficile à matérialiser. Ce phénomène est plus difficilement repérable et est donc soumis à la recherche d'informations « douces » ; des informations qui impliquent un travail policier plus « informel ». Celui-ci requiert notamment l'obtention de contacts, un suivi rapproché de certains individus et une relation interpersonnelle entre policiers et citoyens.

De plus, la procédure à suivre après obtention de ces informations « douces » n'est pas limpide. Certains inspecteurs (zone 1) nous disent ne pas se mettre d'accord sur la gestion de ces informations « douces ». Celles-ci font en effet (à l'inverse de certaines preuves « dures ») l'objet d'interprétation personnelle, ce qui rend la formalisation d'une procédure « rigide » pour les traiter pas évidente. Dans ce cadre, la procédure pénale existante n'offre pas beaucoup de solutions. Celle-ci se limite majoritairement aux preuves « dures » et est donc perçue comme une procédure « lourde » et pleine de « contraintes ».

Nous avons constaté qu'il peut être frustrant pour les inspecteurs de voir le comportement d'une personne dans sa zone de police changer et évoluer de manière inquiétante sans pouvoir y réagir rapidement. L'approche administrative tente de pallier ce problème. A travers des leviers administratifs, une première enquête policière est élaborée



afin de matérialiser des éventuelles inquiétudes au sujet d'un individu dans la zone. Selon les preuves et observations récoltées, la police locale poursuit son suivi « informel » ou tente de « judiciariser » certains dossiers afin que le parquet puisse y réagir et lancer une procédure pénale. Il s'agit concrètement de faire en sorte qu'un dossier puisse être utilisé pour d'autres étapes judiciaires afin de réagir de manière adéquate à des phénomènes observés sur le terrain. A nouveau l'on observe que, même si la toile judiciaire continue à être importante en matière de contre-terrorisme ; au niveau de la police locale, la toile administrative est élargie afin de pouvoir réagir plus rapidement aux premiers signaux de radicalisme violent observés.

Cependant, un problème majeur perdurant à l'heure actuelle est la finalisation des suivis administratifs de la police locale. En effet, les acteurs sur le terrain ont beaucoup de difficultés à définir à partir de quel moment une personne suivie pour radicalisme violent n'est plus un risque. Selon les policiers locaux, ces dossiers sont évalués au cas par cas. Les décisions sont prises sur base d'éventuels désistements de la trajectoire criminelle et des changements potentiels de choix de vies (emploi, vie de famille, ...). Cependant, les acteurs de terrain nous confient leur inquiétude quant à la finalisation des suivis. Même s'il est primordial de stopper certains dossiers (pour des raisons de charge de travail d'une part et au vu de l'impact qu'un tel suivi a sur les vies individuelles d'autre part), les inspecteurs nous font part de leurs craintes quant à un éventuel incident (de terrorisme) : « *On ne veut pas être l'inspecteur qui a laissé passer* ». Pour ce faire, on préfère garder un dossier ouvert, plutôt que de le fermer définitivement. Ou comme les inspecteurs le disent eux-mêmes : « *on garde notre parapluie ouvert sur nos têtes, on ne veut pas que cela nous tombe dessus* ».

Cette approche « parapluie » n'a par ailleurs pas uniquement lieu dans le cadre des suivis d'individus « à risques », mais est également (de plus en plus) importante dans le cadre des dossiers d'ex-détenus (incarcérés pour des faits de terrorisme). En effet, depuis un petit moment déjà et dans le cours des années futures, ces personnes sortiront de prison. La question sera dès lors : quel rôle la police locale doit jouer dans le suivi de ces individus ? D'une part il est important de laisser à l'individu l'opportunité de se réinsérer dans la société. D'une autre, nous constatons que la protection de la société reste une préoccupation majeure des inspecteurs concernés par le phénomène de radicalisme violent.

5. CONCLUSIONS

Dans cette contribution, nous sommes partis du constat que ces dernières années, les décideurs et les acteurs de terrain ont pris de plus en plus conscience des limites de l'approche pénale du terrorisme. Lors de nos recherches dans deux zones de police locale,

nous avons constaté que des stratégies ont été développées sur le terrain pour faire face à ces limitations. Nous nous sommes concentrés sur une stratégie bien définie que nous avons appelée, d'après Garland, « defining terrorism down ». Cette stratégie n'implique pas que les acteurs locaux en sont venus à normaliser le problème du terrorisme ou à le décrire comme un phénomène qui se produit tout simplement dans notre société actuelle et avec lequel nous devons apprendre à vivre. Il s'agit d'une stratégie qui redéfinit le terrorisme de sorte que les acteurs doivent moins (ou plus du tout) compter sur le système de justice pénale pour lutter contre le terrorisme.

Dans nos recherches, nous avons vu que cette stratégie est apparue parce que le terrorisme est de plus en plus décrit comme un phénomène diffus et imprévisible et que l'approche du droit pénal est vécue comme une procédure très lourde et encombrante. Pour les acteurs locaux, l'accent est mis sur l'évaluation du danger, ce qui se traduit par l'élaboration de procédures qui doivent permettre cette évaluation. Nos recherches montrent que, concrètement, cela signifie que les forces de police locales se concentrent davantage sur le travail de renseignements qu'auparavant. Ils tentent d'améliorer leur position en matière d'information en s'efforçant de créer des liens de confiance durables avec les individus et les communautés locales. Ils mènent des enquêtes plus ciblées et sont plus conscients des effets néfastes sur les personnes qui font l'objet d'enquêtes terroristes. Ils tentent de mieux évaluer les éventuelles menaces terroristes en contextualisant mieux les informations.

Ces évolutions présentent à la fois des opportunités et des menaces. Si les efforts visant à établir des relations de confiance plus durables sont fondés sur l'idée de « *community policing* », alors ces efforts ont le potentiel de se transformer en une police plus démocratique. Cependant, si ces efforts sont purement instrumentaux, il y a un danger que ce type de maintien de l'ordre contribue activement à la création de « communautés suspectes »¹⁰ et d'une « culture de la suspicion »¹¹.

Un défi similaire découle de la prise de conscience par de nombreux acteurs de la manière dont les personnes impliquées dans des enquêtes de terrorisme ont subi de nombreuses conséquences néfastes. C'est une bonne chose que les forces de police fassent preuve de plus de retenue et essaient de tenir compte des droits et libertés individuels. Toutefois, si cette retenue est également, ou plutôt, liée au fait que la procédure pénale soit décrite comme trop lourde ou encombrante et que, pour cette raison, des procé-

¹⁰ P. HILLYARD, *Suspect Community : People's Experience of the Prevention of Terrorism Acts in Britain*, London, Pluto Press, 1993 ; G. MYTHEN, S. WALKLATE, et F. KHAN, "I'm a Muslim, but I'm not a Terrorist" : Victimisation, Risky Identities and the Performance of Safety, *The British Journal of Criminology* 2009, 736-754.

¹¹ CHAN, J. "The new lateral surveillance and a culture of suspicion" in DEFLEM, M (Ed.), *Surveillance and Governance : Crime Control and Beyond*, Bingley, Emerald Group Publishing Limited 223-239.

dures alternatives sont nécessaires, alors il y a plus de raisons de s'inquiéter. Dans ce cas, il y a un risque que des informations individuelles soient collectées sur base de critères vagues et peu clairs. De plus, il n'est pas clair comment et pourquoi ces informations sont collectées et peuvent être contestées. Cette question fait également partie d'une demande plus large ou plus fondamentale d'un cadre législatif plus transparent quant à l'approche administrative.

Enfin, notre recherche démontre que le travail de la police s'oriente de plus en plus vers le renseignement, et plus particulièrement vers l'utilisation d'informations recueillies et fournies par des sources humaines et des contacts interpersonnels (HUMINT). Dans ce type de travail, les menaces deviennent concrètes sur base d'une recherche plutôt inductive. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour déterminer comment ces processus se concrétisent. Aujourd'hui, l'évaluation du danger semble fortement basée sur l'instinct et l'intuition, c'est-à-dire sur des formes de connaissance dont les policiers supposent qu'elles sont difficiles ou impossibles à appréhender pour les personnes qui ne font pas partie de la police. Cependant, si nous voulons mieux comprendre le rôle de la police locale dans la lutte contre le terrorisme, et être en mesure de distinguer ce qui est efficace de ce qui est justifiable sur le plan démocratique, nous devons apprendre à mieux comprendre cette « *mystique* » du métier policier. L'étude des instincts et de l'intuition, ou plutôt des préjugés, est au cœur de cette démarche.

