

RAPPORT 2019

Le respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : un chantier en cours.

A PROPOS DU COMITÉ T

Créé en 2005, le « Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme » (Comité T) est une initiative de différents acteur·rice·s de la société civile.¹ Ces dernier·ère·s se sont coordonné·e·s afin d'exprimer leur inquiétude liée à la prolifération de législations anti-terroristes ayant un impact potentiellement néfaste sur les droits humains et les libertés fondamentales des individus. Cela essentiellement au cours de deux grandes phases d'activité législative : à partir de 2003, en réaction aux attentats commis aux Etats-Unis le 11 Septembre 2001, et à partir de 2015-2016, suite aux attentats commis en France et en Belgique.

Tout en réaffirmant la légitimité de la lutte contre le terrorisme, le Comité T a pour moteur la préservation de l'Etat de droit et des garanties fondamentales qu'il implique. Il s'est donc donné pour mission de rappeler que si la plupart des droits et libertés fondamentales ne sont pas absolus, la limitation de ces droits doit être nécessaire, justifiée, proportionnée et doit demeurer l'exception.

Le travail du Comité se veut autant un travail d'observation que de critique. Il assure la visibilité de son analyse grâce à la production d'un rapport annuel qui vise à étudier en profondeur les mesures antiterroristes et leur impact sur les droits humains. Le dernier rapport, datant de 2017, est accessible sur le site du Comité T^{2,3}

ETAT DES LIEUX

Le climat actuel lié à la menace terroriste a provoqué une recrudescence de l'activité législative en la matière et fait naître une quête de sécurité absolue dans le but d'assurer la sécurité citoyen·e·s. Le Comité T ne remet pas en question la légitimité de cette lutte. Cependant, ces mesures, adoptées à la hâte, sans réelle transparence ni débat public et sous le coup de l'émotion, risquent de mettre à mal les fondements même de notre société démocratique.

¹ Pour plus d'informations, voir <https://comitet.be/>.

² <http://comitet.be/fr/rapport-2017/>.

³ Les personnes suivantes ont participé à la rédaction du présent rapport : Julie Adyns (juriste), Dounia Alamat (avocate), Thomas Assaker (avocat), Maria-Luisa Cesoni (professeur de droit pénal à l'UCL), Nicolas Cohen (OIP), Emeline Goris (stagiaire juriste à la ligue des droits humains), Eline Kindt (liga voor mensenrechten), Manuel Lambert (conseiller juridique à la ligue des droits humains), Samuel Legros (CNAPD), Delphine Paci (avocate), Janvier Parewyck (stagiaire juriste à la ligue des droits humains), Louise Rentjes (Phd Candidate at KUL), Florence Saporosi (stagiaire juriste à la ligue des droits humains), Olivia Venet (avocate et présidente de la ligue des droits humains). Sous la coordination de Mpela Biembongo (Comité T).

La promulgation des lois impactant les droits fondamentaux dans le cadre de cette lutte s'observe essentiellement depuis 2003 en Europe. Durant la mandature des gouvernements successifs de 2011 à 2014 et de 2014 à ce jour (gouvernements « Di Rupo » et « Michel »), une série de dispositions législatives peuvent ainsi être mises en évidence : l'incitation publique au terrorisme (article 140*bis* du Code pénal), la formation active ou passive (articles 140*quater* et 140*quinquies* du Code pénal) la préparation d'infractions terroristes en amont de la tentative, sont quelques exemples de l'inflation législative en la matière.

La question de l'élément moral de l'infraction terroriste se pose également. En effet, la récente modification de l'article 140 du Code pénal, qui incrimine la participation à un groupe terroriste, vise un allègement de ce dernier. Alors qu'auparavant l'auteur devait savoir que l'acte de participation posé contribuait à commettre un crime ou délit du groupe terroriste, la récente modification de la législation inclue désormais le fait que l'individu « aurait dû savoir » que sa participation « pourrait contribuer » à un tel crime ou délit. Cette révision de la disposition entraîne des conséquences que le respect du principe de légalité aurait dû éviter. Auparavant, il aurait été, logiquement, nécessaire que l'activité contribue effectivement aux infractions commises par le groupe car, autrement, comment le ou la participant-e aurait-il ou aurait-elle pu en avoir connaissance ? Actuellement, il n'est plus nécessaire non seulement que le participant se rende compte qu'il contribue à une infraction (puisqu'il suffit qu'il ait dû s'en rendre compte), mais non plus qu'une telle contribution ait lieu (puisqu'elle est devenue éventuelle). L'élimination de ces conditions entraîne de sérieux risques d'application arbitraire de l'incrimination.

Loin de se stabiliser, cette inflation a perduré sous le gouvernement Michel. Le déploiement de militaires dans les rues, basé sur une interprétation abusive de l'article 43 de la loi organisant un service de police, constitue l'une de ces nouvelles initiatives. En effet, présenté comme une mesure d'exception, force est de constater qu'un tel déploiement perdure toujours actuellement, renforçant de la sorte le sentiment subjectif d'insécurité. La modification du Code pénal insérant l'article 458*ter* du Code pénal en est une autre. Cet article, autorisant la réunion de différents professionnels aux finalités de travail diverses dans le cadre de « concertation cas », s'accompagne d'une autorisation de levée du secret professionnel des personnes normalement dépositaires d'un tel secret. Cette règle vient mettre à mal un élément essentiel de l'équilibre des pouvoirs entre l'État et la population en ce qu'elle entraîne un potentiel climat de défiance entre le demandeur de l'aide et le travailleur. Une première concrétisation de cet article est d'ailleurs à trouver dans la loi du 30 juillet 2018 obligeant le Bourgmestre à créer des « Cellules de Sécurité Intégrale Locales » (CSIL R).

Le gouvernement Michel a également tenté d'introduire d'autres réformes, en matière de méthodes particulières de recherche par exemple. De par leur caractère particulier, celles-ci sont susceptibles de porter atteinte aux libertés et droits fondamentaux. Ainsi, le projet d'article 46*quinquies* du Code d'instruction criminelle, constituant une importante ingérence dans le domaine de la vie privée, a heureusement été annulé par la Cour constitutionnelle. Il aurait permis au Procureur du Roi d'autoriser les services de police à pénétrer à tout moment dans un lieu privé

et y ouvrir tous les objets fermés à l'insu de son propriétaire. La Cour a rappelé que la pénétration dans un lieu fermé doit rester de la stricte compétence du juge d'instruction.

Les modifications prises par les gouvernements successifs résultent d'une certaine tendance visant à élargir les moyens du volet de la « prévention pénale » et d'un glissement de plus en plus net des prérogatives du juge d'instruction, acteur indépendant et impartial, au profit du parquet et des forces de police dont la mission consiste en la recherche et la répression des infractions. En matière pénale, elles visent également l'élargissement des incriminations dont certaines sont marquées par des éléments constitutifs flous, posant donc question au regard de la sécurité juridique.

CONDITIONS DE DÉTENTION

La question de la gestion du milieu carcéral est également un enjeu fondamental en Belgique. Celle-ci est d'ailleurs régulièrement épinglée par la CEDH et le Comité pour la prévention de la torture (CPT) en particulier. Il s'agit de la conséquence d'une politique pénitentiaire se voulant très sécuritaire. La définition d'un·e détenu·e « terroriste » n'étant pas prévue par la loi, l'administration pénitentiaire détermine elle-même les individus entrant dans cette catégorie. C'est ainsi que dans ses instructions du 23 janvier et du 2 avril 2015, le Directeur - Général informait les directeurs d'établissement qu'une « Cellule Extrémiste » (CelEx) avait été créée en vue de gérer la détention d'individus « liés au terrorisme ». La direction préconisait, notamment, une vigilance maximale à l'égard des signes de radicalisation et d'extrémisme, mais sans préciser ces termes. En annexe aux nouvelles instructions édictées figurent les fiches d'observation que doit tenir le personnel pénitentiaire sur base de constatations des prières, lectures, croyances des personnes détenues. La définition des personnes concernées s'est élargie jusqu'aux détenu·e·s « de droit commun » soupçonné·e·s d'entretenir des contacts avec des personnes elles-mêmes liées à l'islam radical. L'administration pénitentiaire ne s'estime, en effet, pas liée par la qualification retenue par le juge d'instruction ou le juge du fond. Ainsi, cet agrandissement du panier « terroriste » pose question et l'absence de transparence des informations détenues par l'administration prive les personnes détenues de possibilité réelle de contestation du régime qui leur est imposé.

Or, l'une des premières conséquences de l'étiquette « terroriste » réside dans le placement en isolement systématique de ces personnes. Il existe deux régimes d'isolement que peut ordonner la Direction générale des établissements pénitentiaires : le Régime de Sécurité Particulier Individuel et les sections « D-rad:Ex ». Le premier est règlementé par la loi Dupont ; il offre certaines garanties du respect des droits de la défense, telles qu'une évaluation par un psychiatre et la présence d'un avocat lors de l'audition de la personne détenue. Pour ce qui est de la durée de l'isolement, c'est la direction générale des établissements pénitentiaires qui prend la décision finale quant au renouvellement de l'isolement. Cependant, la durée de l'isolement n'est pas limitée dans le temps et il n'y a pas de procédure de recours spécifique adaptée aux contraintes de la détention. L'isolement dans les sections « D-Rad:Ex » n'offre même pas ces garanties. Dans ce cas,

les motifs du placement sont communiqués de manière très succincte et ne sont pas discutables. Les motifs du maintien sont, quant à eux, inconnus.

Pour les détenu·e·s condamné·e·s pour une infraction terroriste à une peine de trois ans ou moins, l'aménagement de peine est mis en œuvre par la seule administration pénitentiaire. En pratique, l'aménagement quasi automatique accordé aux détenus de droit commun leur est refusé et nombreux sont ceux qui purgent leur peine jusqu'au dernier jour.

Pour les personnes détenues condamnées pour une infraction terroriste à une peine de plus de trois ans, le tribunal de l'application des peines peut octroyer une alternative à la détention en prison. En théorie, toutes les personnes détenues peuvent se présenter devant ce tribunal mais, en pratique, pour qu'une modalité d'exécution de la peine soit octroyée, il faut que le détenu présente un plan de reclassement. Ce plan est quasiment impossible à présenter pour les détenus étiquetés « terroristes » car la direction générale des établissements pénitentiaires les juge trop dangereux pour leur octroyer les permissions de sorties ou des congés leur permettant de préparer ce plan. Toute perspective de réinsertion progressive devient illusoire.

DROITS DES ÉTRANGERS ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le droit des étrangers est lui aussi sujet à un durcissement justifié par la volonté de lutter contre le terrorisme. Ce durcissement entraîne trois grandes conséquences : le refus d'accès au territoire pour des raisons de sécurité nationale, le retrait du droit de séjour et l'expulsion pour des raisons de sécurité nationale et la déchéance de la nationalité.

Le refus d'accès au territoire pour des raisons de sécurité nationale est prévu par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cette loi semble contrevenir au droit de l'Union européenne sur plusieurs aspects. En effet, l'article 27, §2 de la Directive 2004/38/CE dispose clairement que, lorsque les mesures sont prises pour des raisons de sécurité nationale ou pour des raisons liées à l'ordre public, elles ne peuvent être fondées que sur le comportement personnel de l'individu. De plus, celui-ci doit présenter une menace « réelle, présente et suffisamment grave » pour un intérêt fondamental de la société. Toutefois, l'article 3, 7° de la loi belge sur les étrangers prévoit seulement que l'entrée peut être refusée à un étranger qui est *susceptible* de porter atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale. De plus, les termes « ordre public » et « sécurité nationale » n'offrent pas le gage de précision pourtant requis par l'obligation de prévisibilité et d'accessibilité préconisée par la CEDH et la Cour européenne des droits de l'Homme.

En 2017, suite à un amendement de la loi du 15 décembre 1980, la Belgique a instauré différentes catégories de « belges » en créant une corrélation entre le titre de séjour et la menace éventuelle pour l'ordre public. Ainsi, l'expulsion du territoire dépend à la fois du titre de séjour d'une personne, mais également du degré de menace pour l'ordre public qui est envisagé : plus le permis de séjour est fort, plus la personne sera protégée contre l'expulsion.

L'amendement de 2017 a, en outre, aboli l'effet suspensif automatique des recours dans les cas où la décision est basée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale. Une procédure de référé en extrême urgence est maintenant le seul moyen de suspendre la décision. Or, en 2016, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé ce recours insuffisant en ce qu'il pourrait mettre en danger le droit à un recours effectif. Le manque de clarté entourant l'expression « raisons impérieuses de sécurité nationale » peut également mener à un problème de discrimination car il y a là une différence de traitement sans véritables raisons objectives.

Enfin, les modifications instaurées par la loi de 2017 sont couplées à la suppression de la commission consultative des étrangers. Cette commission rendait des avis non contraignants, notamment en cas d'expulsion. Un nouveau système, dont la procédure est uniquement écrite, ne permet à la personne étrangère de présenter ses observations écrites que dans un délai court de 15 jours. Ceci met à mal le droit d'être entendu et le droit à la défense.

LES DROITS DES VICTIMES DU TERRORISME

Suite aux attentats de 2016, des associations de victimes ont pointé du doigt plusieurs problèmes liés aux droits des victimes, spécifiquement pour celles victimes d'actes terroristes. Elles ont ainsi mis en avant la complexité et la lenteur des démarches administratives visant à obtenir une indemnisation. Ces associations ont été entendues par la Commission d'enquête sur les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016. Cette commission a conseillé l'ouverture d'un dossier unique par personne contenant toutes les informations utiles, un meilleur soutien administratif et financier des victimes, des procédures plus simples et souples pour obtenir un dédommagement des assurances et, surtout, l'ouverture d'un fond pour les victimes qui dédommagerait financièrement lui-même les victimes. Ce fond se substituerait ensuite aux victimes pour demander réparation aux différentes compagnies d'assurance.

En effet, s'il est vrai qu'une aide financière existe via la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, cette aide n'est que subsidiaire et limitée en tant qu'elle n'offre pas une indemnisation intégrale des victimes. Elle n'est donc pas satisfaisante car elle ne suffit pas à couvrir les besoins des victimes, qui sont obligées de poursuivre une longue démarche de requêtes d'indemnisation avant d'obtenir cette aide publique.

Actuellement, les victimes belges doivent d'abord s'adresser aux assurances particulières. Il peut, par exemple, s'agir de l'assurance de l'organe où l'attaque a été produite (la STIB ou l'aéroport de Bruxelles pour les attentats de Bruxelles) ou encore leurs propres assurances vie, maladie ou hospitalisation. Ensuite, la commission d'aide aux victimes prévoit une aide financière subsidiaire, dont le montant est basé sur l'équité et ne prévoit pas une réparation intégrale des dommages.

Peu après, une loi sur le statut de la solidarité nationale a été prise. Elle prévoit une allocation de réparation résiduaire pour les victimes en situation d'invalidité de plus de 10% et un remboursement partiel des soins de santé. C'est une loi très complexe, peu en accord avec les recommandations de simplification de la commission d'enquête. Suite aux plaintes, provenant notamment de différentes associations de victimes, le système de réparation belge a été réformé. Le dossier unique est maintenant appliqué dans plusieurs situations et quatre projets de loi concernant les victimes du terrorisme ont été écrits, protégeant de plus en plus les droits des victimes. Toutefois, il n'est toujours pas question d'un fond général d'aide aux victimes. Un nouveau projet de loi encore en préparation prévoit l'unification de l'intervention des assurances et la désignation d'une assurance unique, responsable de tous les dommages de l'attaque selon un système en cascade. Mais ce projet ne sera sûrement pas voté pendant cette législature.

Les systèmes de réparation des victimes restent encore très complexes malgré les modifications. Un fond général pour l'indemnisation rapide et intégrale du dommage ouvert à toutes les victimes d'attaques terroriste semble être la meilleure solution.

ASPECTS INTERNATIONAUX DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Des questionnements relatifs au respect des droits humains se posent également en matière du rapport entre le droit pénal et le droit international humanitaire. En effet, l'article 141*bis* du Code pénal limite l'application des dispositions concernant les infractions terroristes au temps de paix. Seules les règles du droit international humanitaire sont applicables aux activités des forces armées (notion comprenant les groupes armés organisés) en situation de conflit armé, peu importe qu'il s'agisse d'un conflit armé international ou d'un conflit armé non international. Or, il est admis que la Syrie et l'Irak sont en proie à un conflit armé non international dont l'une des parties est le groupe armé organisé « Etat islamique (EI) ». En conséquence, la clause d'exclusion prévue par l'article 141*bis* devrait s'appliquer à ce groupe comme aux autres groupes armés organisés participant au conflit. Dès lors, les membres de ce groupe relèveront du DIH et non pas des infractions de terrorisme prévues par le Code pénal. Les proches des membres des groupes armés organisés ne pourront, *a fortiori*, pas être considérés comme responsables d'infractions terroristes lorsqu'ils interviennent pour soutenir celui qui leur est lié dans la vie civile, financièrement par exemple. Cependant, les exactions commises par des membres de ces groupes armés qui constituent des crimes de guerre, et en particulier les attaques contre la population civile, pourront être poursuivies conformément aux dispositions applicables du droit international humanitaire et notamment, en Belgique, sur la base de l'article 136*quater* du Code pénal. Pourtant, jusqu'à présent, à l'exception du jugement concernant le PKK, les juges n'appliquent pas la clause d'exclusion prévue à l'article 141*bis*, se fondant sur des justifications qui méconnaissent les règles du DIH.

Le droit à l'assistance consulaire connaît, quant à lui, des amendements malheureux. Une exception au droit à l'assistance consulaire a été introduite dans la loi belge pour les personnes se rendant dans une zone de conflit armé ou pour laquelle le ministère des affaires étrangères a rendu un avis défavorable de voyage. Cette exception ne s'applique pas d'office. Ainsi un citoyen ou une citoyenne pourrait prouver qu'il défend les mêmes intérêts que la Belgique ou qu'une intervention pourrait être utile aux services de renseignement ou à une instruction judiciaire. Toutefois, dans ce dernier cas, l'aide aux personnes se trouvant en zone de conflit armé dépendrait donc de leur utilité dans une affaire judiciaire. Cette situation n'est pas souhaitable et contrevient aux recommandations de la Rapporteuse Spéciale de l'ONU et du Délégué général au droits de l'enfant qui enjoignaient l'État à protéger les citoyens et citoyennes belges détenu·e·s à l'étranger et plus particulièrement les enfants.

La situation des enfants mineurs des « combattants terroristes étrangers » est elle aussi préoccupante. Jusqu'à présent, la posture de l'État est d'accorder un droit au retour aux enfants de moins de 10 ans uniquement, et ce, pour des raisons sécuritaires. Une telle distinction pose question quant à son caractère objectif mais également au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant. Se trouvant dans une zone de conflit, ces derniers sont immergés dans un cadre de vie traumatisant qui n'offre pas un cadre sain pour leur développement. Ceci est pourtant prescrit par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, qui impose en outre à l'Etat une

obligation positive de venir en aide aux enfants en situation de détresse, notamment en cas de conflit armé.

IMPORTANCE DE L'ÉVALUATION : POUR LA MISE EN PLACE D'UNE INSTITUTION NATIONALE DES DROITS HUMAINS

Dans ses rapports notamment de 2008 et 2017, le Comité T a plaidé pour la mise en place d'une évaluation sérieuse et complète de la législation belge anti-terroriste. Cette démarche avait été initiée par le Parlement en 2009, mais elle n'a pas abouti en raison de la fin de la législature. Depuis lors, la multiplication de dispositions problématiques au regard du respect des droits et libertés fondamentales impose avec encore plus d'urgence la mise en place d'un tel processus.

Il paraît aussi important que la Belgique crée une institution nationale des droits humains, afin de combler les lacunes et les limites de l'architecture institutionnelle actuelle en matière de protection des droits fondamentaux. S'il est vrai que la Belgique offre déjà une certaine forme d'institutionnalisation de la protection des droits humains au travers du Centre Interfédéral pour l'égalité des chances et pour la lutte contre le racisme et la discrimination (UNIA), celui-ci ne bénéficie pas d'une reconnaissance optimale aux yeux de l'Alliance Globale des Institutions Nationales des Droits Humains. Il ne respecte par ailleurs pas les critères élaborés par les Principes de Paris. Il existe aussi d'autres institutions ayant pour fonction la protection et la promotion des droits fondamentaux en Belgique, mais qui ne jouissent d'aucune reconnaissance sur le plan international. Afin de rendre le système belge de protection des droits fondamentaux plus complet et efficace, il paraît impératif d'opérer les changements nécessaires pour se conformer aux Principes de Paris et de mettre en place un organe indépendant de contrôle du respect des droits humains en Belgique.