

Alice Sinon, Coordinatrice Comité T LDH

# Les droits et libertés au temps de la pandémie

La crise sanitaire actuelle l'illustre avec éclat : nos droits et libertés fondamentaux ne sont pas absolus. Ainsi, ces derniers mois, nos droits humains ont connu d'importantes restrictions au titre de la lutte contre la propagation rapide du Covid19. S'il semble que c'est la 1<sup>ère</sup> fois depuis la seconde guerre mondiale qu'un régime d'exception de cette ampleur s'applique – a priori<sup>1</sup> – sans distinction à l'ensemble des citoyen·ne·s belges, il est un autre phénomène – la lutte contre le terrorisme – qui depuis de nombreuses années déjà justifie des dérogations au droit commun<sup>2</sup> et affecte lourdement certains droits et libertés fondamentaux.

Si la comparaison entre la lutte contre la pandémie et la lutte contre le terrorisme a ses limites, elle a certainement le mérite de mettre en regard ces deux régimes dérogatoires qui se caractérisent par le flou et l'urgence avec lesquels sont rapidement adoptées des mesures d'exception, en principe temporaires, mais qui le sont rarement. Cette comparaison pourrait nous permettre, sur base des enseignements tirés de l'évaluation des mesures anti-terroristes, de mettre en garde quant à la gestion de la crise sanitaire que nous vivons actuellement.

La comparaison a ses limites, certes, notamment car les deux mécanismes n'entendent pas lutter contre des phénomènes de même nature : le Covid-19 est un phénomène naturel tandis que le terrorisme est un phénomène humain dont la matérialisation passe nécessairement par l'action et l'intention d'un ou plusieurs individus. Il n'en demeure pas moins que ces deux mécanismes ont ceci de commun que le but légitime qu'ils entendent poursuivre va justifier, moyennant la rencontre d'autres conditions, que l'on limite les droits humains. Avant de passer en revue certaines de ces mesures, il convient de rappeler que la plupart<sup>3</sup> des droits et libertés fondamentaux consacrés par notre Constitution et les différents instruments internationaux de protection des droits humains ne sont pas absolus. Cela étant, l'État ne peut limiter l'exercice de ces droits que si la restriction envisagée est prévue par la loi, qu'elle poursuit un but légitime et qu'elle est nécessaire et proportionnée. Dans les deux contextes étudiés, la légitimité de l'objectif poursuivi (qu'il s'agisse d'assurer la sécurité publique en luttant contre le terrorisme ou de protéger la santé de toutes et tous en limitant la propagation du Covid-19) est établie. Ce qui va surtout poser question c'est la nécessité, la proportionnalité et la durée des mesures envisagées.

## QUELLES MESURES ET POUR QUEL IMPACT ?

Dans le cadre de la lutte contre la propagation rapide du Covid-19, celles-ci sont d'autant plus facilement identifiables qu'elles nous ont toutes et tous – à des degrés divers – affecté·e·s. Ainsi, le confinement de toute la population, décidé le 17 mars dernier et qui s'est traduit concrètement, entre autres, par l'obligation de principe faite aux citoyen·ne·s de rester chez eux, la fermeture des écoles, des cafés et restaurants, de la majorité des commerces, l'interdiction des rassemblements et des cérémonies civiles et religieuses, a eu de lourdes conséquences sur l'exercice de nos libertés de mouvement, de réunion et d'association, de religion, nos droits culturels, à l'enseignement, à la vie privée et familiale, au travail et

1 A priori, car nous savons que le confinement n'a pas eu les mêmes conséquences pour tout le monde notamment en ce qu'il est venu accentuer certaines inégalités existantes.

2 Le droit commun est l'ensemble des règles juridiques applicables à toutes les situations qui ne font pas l'objet de règles spéciales ou particulières.

3 En effet, hormis la torture et les traitements inhumains et dégradants (article 3 CEDH) et l'esclavage (article 4 CEDH) qui sont interdits en toutes circonstances ; ainsi que le principe de légalité en matière pénale (article 7 CEDH) qui est lui aussi protégé de façon absolue contre toute atteinte, les autres droits fondamentaux peuvent faire l'objet de certaines restrictions, si les conditions en sont remplies.

la liberté du commerce et de l'industrie<sup>4</sup>.

## LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Quant aux mesures liberticides adoptées au nom de la lutte contre le terrorisme, elles sont également nombreuses, bien que beaucoup moins aisément perceptibles par le public. Elles ont en effet *a priori* vocation à s'appliquer aux terroristes et aux personnes soupçonnées de tels actes, c'est-à-dire un champ particulièrement limité de la population. Toutefois, force est de constater que la lutte contre le terrorisme sert de justification à l'adoption de nombreuses mesures qui ont un impact sur des spectres bien plus larges de la population, voire sur la population dans son ensemble.

Par ailleurs, malgré ses engagements internationaux dans ce sens, la Belgique ne s'est toujours pas dotée d'une institution nationale des droits humains effective, efficace et crédible<sup>5</sup> qui puisse procéder, en toute objectivité et indépendance, à l'évaluation des législations antiterroristes. C'est notamment pour combler ce vide que, depuis son institution en 2005 et au travers de ses rapports annuels, le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T) s'attèle à identifier et dresser le tableau de ces mesures en vue de leur évaluation à la lumière des droits humains<sup>6</sup>. Revenons brièvement sur certaines de ces mesures.

Il est vrai que, *a priori*, les personnes visées par les mesures de lutte contre le terrorisme sont relativement limitées, la majorité des mesures adoptées pour lutter contre le terrorisme se déployant dans la sphère du droit pénal. Ce qui n'est pas exempt de toute critique : s'est développé, au fil des années, un certain régime pénal d'exception. En effet, on constate, depuis 2003, une véritable inflation des infractions « terroristes » dont les contours parfois flous mettent à mal le principe de légalité<sup>7</sup> et dans lesquels l'élément intentionnel – c'est-à-dire l'intention de la personne que l'on soupçonne d'avoir commis ou de vouloir commettre une infraction – prend une place centrale au détriment de l'élément matériel – c'est-à-dire les faits concrets qui matérialisent cette intention. On pense, par exemple, à l'infraction de « voyage » à des fins terroristes qui vise à punir tout départ de ou entrée en Belgique en vue de commettre ou de contribuer à commettre des infractions terroristes<sup>8</sup>. Le seul élément matériel de cette infraction est le fait d'être entré ou sorti du territoire national. Tout repose donc sur l'élément intentionnel, c'est-à-dire sur un élément qui va emporter un haut degré de subjectivité. On pense également à l'infraction d'incitation à commettre une infraction terroriste, qui a d'ailleurs été sanctionnée par la Cour constitutionnelle suite à un recours introduit par la LDH. La Cour a en effet considéré que le texte, en ce qu'il excluait l'existence de tout élément matériel de l'infraction, entraînait une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression<sup>9</sup>.

Ce régime dérogatoire ne s'est pas limité au champ pénal, mais a également affecté le champ policier, susceptible dès lors de toucher un public bien plus large. À titre d'exemple, on soulignera la préoccupante extension des méthodes particulières de recherche en ce qui concerne internet, les communications électroniques et les télécommunications qui, bien qu'elle ait été balisée par la Cour constitutionnelle, pose toujours des questions au regard des droits humains. D'autres initiatives prises au titre de la lutte contre le terrorisme, comme la création des cellules de sécurité intégrales locales (CSIL) en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme – plateformes destinées au partage d'information entre les acteur·trice·s concerné·e·s, que ceux et celles-ci travaillent dans le préventif ou le répressif – soulève d'importantes questions quant au droit à la vie privée des personnes concernées et quant au respect du secret

4 A. Schaus et V. Letellier, « Les droits et libertés à l'épreuve de la crise sanitaire (Covid19) », *Carnet de crise du Centre de droit public de l'ULB*, n°15, disponible sur <https://droit-public.ulb.ac.be/carnet-de-crise-15-les-droits-et-libertes-a-lepreuve-de-la-crise-sanitaire-covid-19>.

5 Comité T, *Rapport 2020*, pp. 107-110, disponible sur <http://comitet.be/rapport-2020>.

6 Voir <http://comitet.be>.

7 Principe que le Conseil d'État définit comme celui qui « impose que la loi pénale soit formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable », CE, avis du 19 juillet 2016, *Doc. Parl.*, Chambre, 2015-2016, n°1579/006, p. 7.

8 Comité T, *Rapport 2019*, p. 17, disponible sur <http://comitet.be/rapport-2019>.

9 Comité T, *Rapport 2020*, p. 17, disponible sur <http://comitet.be/rapport-2020>.

professionnel par les acteurs sociaux<sup>10</sup>.

Mais c'est dans le champ du respect au droit à la vie privée que s'illustre peut-être le mieux la mise sur pied d'un régime d'exception qui aura un impact sur la population dans son ensemble. On pense par exemple à la possibilité pour les services de police, dans le cadre de leurs missions de police administrative, de recueillir des informations par le biais de caméras de vidéosurveillance placées dans des lieux ouverts ou fermés, accessibles au public<sup>11</sup> et, plus largement, au développement accru de dispositifs de surveillance de toute nature destinés à quadriller l'espace public (caméras, drones, collecte de données personnelles, etc.).

Par ailleurs, certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, comme la création de banques de données, particulièrement attentatoires au droit à la vie privée, visant à faciliter l'échange d'informations (dont le *Passenger Name Record* – qui contient « l'ensemble des données des passagers empruntant un transport à caractère international »<sup>12</sup>), font écho aux mesures de *tracing* actuellement déployées pour gérer la crise sanitaire et la stratégie de déconfinement. De même, les mois de confinement strict que nous venons de traverser ne sont pas sans rappeler le *lockdown* de Bruxelles qui a suivi les attentats de Paris du 13 novembre 2015 et qui a paralysé la capitale belge<sup>13</sup>, du 21 au 26 novembre 2015, avec fermeture des écoles, des métros, tunnels, rues et centres commerciaux.

### L'EXCEPTIONNEL NE DOIT PAS DEVENIR LA NORME

De tout ceci, il s'agit surtout de retenir que les régimes dérogatoires, qu'ils voient le jour dans un contexte de menace terroriste ou de crise sanitaire grave et bien qu'ils soient expressément autorisés – moyennant le respect de conditions strictes – et prévus par les droits humains, sont bien trop souvent un terrain propice aux détournements, aux dévoiements et aux abus. Ainsi, la lutte contre le terrorisme nous enseigne que la création de tout régime d'exception appelle à la plus grande prudence et vigilance<sup>14</sup>. En effet, outre que les conditions de proportionnalité, de nécessité et de durée limitée des mesures ne sont pas toujours rencontrées, on voit dans des contextes d'exception que des principes absolus des droits humains tels que l'interdiction des traitements inhumains et dégradants ou le principe de légalité, peuvent être, dans les faits et dans les textes, mis à mal voire violés. On pense par exemple aux régimes de détention d'exception mis en place dans le cadre de la lutte contre le terrorisme<sup>15</sup> qui donnent lieu à des pratiques dont on peut considérer qu'elles constituent, à tout le moins, des traitements inhumains et dégradants à l'encontre des détenu·e·s étiqueté·e·s « terroristes ». De même, la lutte contre le terrorisme nous enseigne que les mesures temporaires et exceptionnelles adoptées dans un contexte de crise peuvent se pérenniser et l'exception devenir la règle. On pense notamment au déploiement des militaires dans l'espace public<sup>16</sup>, mesure « temporaire » adoptée suite à l'attentat du 7 janvier 2015, contre Charlie Hebdo, effectivement lancée le 17 janvier 2015 et toujours en place à ce jour...

Dès lors, que ce soit en matière de lutte contre le terrorisme ou de gestion de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, il est primordial de rappeler que les mesures adoptées ne peuvent l'être au détriment de nos droits et libertés fondamentaux. Et dès lors que l'exceptionnel ne doit pas devenir la norme tout comme le temporaire ne doit pas devenir définitif. À défaut, à la crise sanitaire s'ajoutera une crise démocratique dont les symptômes pourraient s'avérer plus ardues à combattre...

10 Comité T, *Rapport 2020*, pp. 30-38.

11 Pour plus d'information, voir : Comité T, *Rapport 2020*, p. 25 et [www.liguedh.be/reforme-de-la-gestion-de-l-information-policier-une-proposition-qui-necessite-reflexion](http://www.liguedh.be/reforme-de-la-gestion-de-l-information-policier-une-proposition-qui-necessite-reflexion).

12 Comité T, *Rapport 2020*, p. 22.

13 [www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_militaires-dans-les-rues-ecoles-fermees-il-y-a-un-an-bruxelles-vivait-son-lockdown?id=9459023](http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_militaires-dans-les-rues-ecoles-fermees-il-y-a-un-an-bruxelles-vivait-son-lockdown?id=9459023) ; [www.courrierinternational.com/article/belgique-le-lockdown-de-bruxelles-est-il-justifie](http://www.courrierinternational.com/article/belgique-le-lockdown-de-bruxelles-est-il-justifie).

14 On en veut pour preuve les nombreux recours introduits – souvent avec succès – par la Ligue des droits humains contre des mesures adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

15 Pour le surplus, voir : Comité T, *Rapport 2019*, Chapitre 2, pp. 29-42 et ; Comité T, *Rapport 2020*, Chapitre 5, pp. 77-85.

16 Comité T, *Rapport 2019*, pp. 21-22.