

Rapport 2021

Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains

À 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 antiterroristes 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 2020, est accessible sur le site du Comité T^{2,3}

INTRODUCTION

Depuis de longs mois, la Belgique et le monde entier font face à une crise sanitaire sans précédent. Dès le départ, la société civile belge a alerté nos autorités quant au risque que les mesures adoptées pour lutter contre cette crise portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux. Or, il est un domaine dans lequel les défenseur·se·s des droits humains poussent, depuis bientôt vingt ans, le même cri d'alarme. En effet, la lutte contre le terrorisme a constitué un point central de l'agenda politique des Etats européens pendant de longues années, principalement suite aux attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, puis des plus récentes attaques perpétrées en France et en Belgique, particulièrement en 2015 et 2016. Dans ce contexte, notre arsenal législatif s'est renforcé et se renforce encore avec pour objectif affiché de lutter contre le terrorisme. Cette lutte, si elle est bien indispensable, personne n'en disconvient, ne peut se faire au détriment du respect des droits fondamentaux.

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

² <http://comitet.be/rapport-2020/>

³ Les personnes suivantes ont participé à la rédaction du présent rapport : Dounia Alamat (avocate, SAD), Ali Boujouda (chercheur ULB), Nicolas Cohen (avocat, OIP), Sien Crivits (stagiaire Liga voor Mensenrechten), Claude Debrulle (DG honoraire SPF justice), Eva Deront (Bxl Laïque), Louise Diagre (avocate & juriste ADDE), Laurent Fastrez (juriste), Jan Fermon (avocat), Jolan Goutier (avocat, OIP), Christine Guillain (professeure à USL-B, Commission Justice LDH), Eline Kindt (juriste Liga voor mensenrechten), Manuel Lambert (conseiller juridique LDH), Samuel Legros (CNAPD), Elisabeth Mabil (stagiaire CNAPD), Christelle Macq (chercheuse et assistante à l'UCLouvain, présidente de la Commission Justice LDH), Louise Oyarzabal Cardena (stagiaire LDH), Delphine Paci (avocate, OIP & assistante USL-B), Diletta Tatti (chercheuse et assistante à l'USL-B), Christelle Umugwaneza (stagiaire LDH), Réka Varga (assistante et doctorante UCLouvain), Olivia Venet (avocate et présidente de la LDH). Sous la coordination de Alice Sinon (Comité T). Tout ce qui n'est pas en écriture inclusive est compris dans son sens épïcène.

This report has been supported [in part] by a grant from the Open Society Initiative for Europe within the Open Society Foundations.

Car, avant toute autre chose, le terrorisme est la négation des libertés et des droits fondamentaux. Vouloir imposer une vue politique ou religieuse par des violences graves à l'égard de victimes innocentes, c'est dénier les fondements même de tout Etat de droit. Combattre le terrorisme, c'est donc également protéger autant qu'affirmer nos libertés fondamentales. Les droits humains sont non seulement le cadre propice à une réaction adéquate, juste et la plus efficace au phénomène terroriste mais, de surcroît, le respect et l'exercice effectif de nos droits et libertés fondamentales sont aussi les buts de ces législations. Nous observons pourtant, en Belgique, des remises en cause récurrentes de certains droits fondamentaux, au nom de la sécurité. Or, il est permis de se demander si une réponse au phénomène terroriste centrée quasi-exclusivement sur la répression est légitime, mais aussi si elle est vraiment la plus efficace. Le problème est plus complexe et ne pourra pas être solutionné à coups de moyens policiers : la surenchère sécuritaire comme priorité politique sonne comme un aveu d'échec démocratique.

Dans cette édition 2021 de notre rapport, nous analysons une série de mesures et de politiques adoptées ces dernières années dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et proposons une évaluation de ces mesures à l'aune des droits humains.

Ainsi, dans le **premier chapitre** de ce rapport, le Comité T s'intéresse au phénomène de glissement des personnes concernées du champ pénal vers le champ administratif et analyse trois dispositifs qui s'inscrivent dans ce mouvement : les banques de données communes, les Cellules de Sécurité Intégrale Locales et les Sanctions Administratives Communales. Ensuite, nous revenons, dans un **deuxième chapitre**, sur plusieurs affaires judiciaires suivies par le Comité T dans de précédentes éditions du rapport. Dans le **troisième chapitre**, nous nous intéressons à la procédure de « screening » ou « enquête de sécurité » qui conditionne l'accès à certaines professions ou fonctions ou l'accès à certains lieux « sensibles » et nous proposons un regard de terrain sur la mise en œuvre concrète de cette procédure et ses conséquences en termes de respect des droits fondamentaux. Dans notre **quatrième chapitre**, nous analysons comment le droit des étrangers est mobilisé comme un dispositif pour lutter contre le terrorisme et proposons une actualisation des éléments développés à ce sujet dans nos rapports précédents. Notre **cinquième chapitre** reviendra sur le traitement des détenu·es dits « radicalisé·es » et la réalité de leurs conditions de détention et exposera les développements récents en la matière. Finalement, les deux avants derniers chapitres de ce rapport aborderont les aspects internationaux de la lutte contre le terrorisme. Ainsi, notre **sixième chapitre** analysera, au travers de l'article 141*bis* de notre Code pénal, l'articulation de notre droit interne avec le droit international humanitaire (qui s'applique en situation de conflit armé). Dans le **septième chapitre**, nous nous focaliserons sur la protection des citoyen·nes belges retenu·es au Levant. Plus particulièrement, nous nous intéresserons, d'une part, à la question du traitement judiciaire des ressortissant·e-s belges actuellement détenu·e-s en zone irakosyrienne, et d'autre part, nous dresserons un état des lieux de la jurisprudence belge relative au rapatriement et analyserons la compétence des juridictions belges à l'aune des standards développés par le Cour européenne des droits de l'homme.

CHAPITRE I – ACTUALITÉS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES | BANQUES DE DONNÉES COMMUNES, CSIL ET SAC

Depuis plusieurs années déjà, l'actualité législative met en lumière un glissement du champ pénal vers le champ administratif en matière de lutte contre le terrorisme. Ce mouvement questionne et inquiète le Comité T. Ainsi, informations, interprétations, usages et prises de décisions entourant ces mesures sont de plus en plus fréquemment le fait d'autorités et d'organes relevant du pouvoir exécutif, et deviennent, partant, autant d'éléments qui échappent, aujourd'hui plus aisément qu'hier, au giron judiciaire.

Or, au-delà de poser question quant au respect du principe élémentaire de séparation des pouvoirs, un tel choix dans la gestion d'un pan de la problématique terroriste est préoccupant au regard des garanties

procédurales, de l'indépendance et de l'impartialité (art. 6 CEDH), mais également du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) ainsi que du droit à la liberté de réunion et d'association (art. 11 CEDH).

Dans le cadre ce rapport, c'est plus spécifiquement sur trois illustrations de ce glissement que revient le Comité T, à savoir : le recours aux banques de données communes aux Ministres de la Justice et de l'Intérieur, les Cellules de Sécurité Intégrale Locales et les sanctions administratives communales.

CHAPITRE 2 – ACTUALITÉS JUDICIAIRES | SUIVI DE CAS

Ce chapitre se penche sur l'évolution de trois affaires judiciaires qui mobilisent les infractions à caractère terroriste. Dans l'affaire Aarrass, le Comité T déplore l'attitude véritablement dérangeante des autorités belges tout au long de ce dossier, mais aussi la décision de la Cour constitutionnelle d'avaliser la position de ces dernières selon laquelle il n'existe pas de droit intrinsèque à la protection consulaire pour les binationaux. S'il salue l'adoption de la proposition de loi du 22 avril 2020 qui pallie partiellement aux conséquences de cet arrêt, il n'en reste pas moins que le problème demeure en ce que les binationaux peuvent jouir de l'assistance consulaire "sauf lorsque le consentement des autorités locale est requis".

Dans la deuxième affaire concernant des personnes accusées et condamnées d'appartenance au Groupe Islamiste Combattant Marocain (GICM), la Cour d'appel de Mons a rendu un arrêt qui est le dénouement heureux d'une saga qui durait depuis mars 2004. Elle reconnaît d'une part qu'un examen de l'irrecevabilité des poursuites prime sur une question de prescription de l'action publique lors d'une violation au droit au procès équitable et constate, par ailleurs, que l'origine des poursuites dans cette affaire résidait dans des déclarations obtenues sous la torture, ce qui rend l'action publique du parquet fédéral irrecevable.

Finalement, dans l'affaire Trabelsi, le Comité T dénonce l'extradition illégale du requérant vers les Etats-Unis suite à la violation délibérée et répétée par l'Etat belge de l'autorité de chose jugée de plusieurs décisions de justice et plus particulièrement du principe de *non bis in idem*.

CHAPITRE 3 – REGARD DE TERRAIN SUR LA MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE DU SCREENING ET SES CONSÉQUENCES EN TERMES DE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

Par l'analyse de cas d'application, ce chapitre tend à démontrer en quoi la mise en œuvre concrète du screening peut impacter négativement les individus dans l'exercice et dans la défense de leurs droits fondamentaux. En effet, le screening est une pratique des services de sécurité, de renseignement et de police, qui vise à enquêter sur des individus candidats à certaines professions, donnant accès à des lieux dits « sensibles » et/ou à certaines informations.

Afin d'assurer la sauvegarde de la sécurité juridique, le Comité T réaffirme d'une part, la nécessité que cette pratique de renseignement soit encadrée par une base légale explicite, complète et précise. D'autre part, le Comité T mentionne le droit, inhérent à tout individu visé par une mesure d'enquête, d'accéder à une procédure de recours juridictionnel effectif afin de garantir l'ensemble de ses droits fondamentaux. Dès lors, cette procédure de recours devrait être modifiée afin de permettre, entre autres, le dépôt du recours devant une instance indépendante ayant un véritable accès au dossier de la personne concernée et pouvant exiger les raisons précises du refus d'habilitation préalablement émis par les autorités de sécurité. Pour conclure, il apparaît qu'une majorité des recours permettent finalement de contredire l'avis rendu par les autorités de sûreté ; néanmoins, le ou la requérant-e n'obtient que rarement réparation complète suite au préjudice subi par un mauvais jugement des autorités de sécurité. Par

conséquent, introduire une possibilité de recours suspensif et prévoir une indemnisation en cas d'accusation erronée des services de police et de renseignement sont des éléments à envisager.

CHAPITRE 4 – DROIT DES ÉTRANGERS ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Ce chapitre propose une actualisation de l'analyse de différentes législations de droit des étrangers adoptées ou modifiées sous couvert de lutte contre le terrorisme. Le Comité T regrette la large marge de manœuvre que ces différentes législations offrent aux autorités administratives. Il en est ainsi des dispositions autorisant à retirer le droit au séjour et éloigner les étrangers pour des motifs d'ordre public qui, en l'absence de définitions précises des notions reprises dans cette loi, offrent une large marge d'appréciation aux autorités chargées de leur mise en œuvre. Cette large marge de manœuvre est couplée à un contrôle juridictionnel limité qui ne permet pas un examen effectif du risque de violation des droits fondamentaux des personnes concernées. Le Comité T pose un constat similaire en matière de déchéance de la nationalité. Finalement, le Comité T regrette, en matière de protection internationale, le revirement de jurisprudence de la CJUE qui considère désormais que la seule participation à l'activité d'un groupe terroriste exclut un candidat du statut de réfugié mais se réjouit que la Cour maintienne l'obligation d'effectuer un examen individualisé des causes d'exclusion.

CHAPITRE 5 – LA SITUATION PÉNITENTIAIRE

Quarante années après l'apparition du phénomène de radicalisation des détenu·e·s au sein des prisons belges, le Comité T regrette que l'action politique se focalise toujours sur la nécessité d'un contrôle absolu, à visée essentiellement sécuritaire, quand il s'agit de réagir à cette problématique particulière.

Cela étant, le Comité salue la mise en place de pratiques nouvelles et positives, en matière de statuts interne et externe notamment, qui favorisent le respect effectif des droits humains des personnes détenues soupçonnées de radicalisation.

Pour autant, l'ambivalence de certaines de ces pratiques, le manque de coordination et de dialogue tant entre les autorités qui mettent en œuvre ces pratiques qu'entre les services et juridictions qui en sont à l'origine, et enfin le constat qu'encore aujourd'hui aucun organe indépendant de contrôle de tous les lieux de privation de liberté n'a été mis sur pied sont autant d'éléments qui nous invitent à relativiser les avancées soulignées dans le rapport et à garder à l'esprit que les violations multiples des droits fondamentaux sont très loin d'avoir déserté l'enceinte pénitentiaire...

CHAPITRE 6 – ARTICLE 141BIS DU CODE PÉNAL : TERRORISME ET CONFLIT ARMÉ

L'article 141bis du code pénal impose que le droit international humanitaire soit appliqué aux faits commis dans le cadre d'un conflit armé. C'est donc à l'aune des règles du droit des conflits armés que doit être analysée la légalité des actes posés par les membres d'un groupe armé non étatique dans un conflit armé. Cette disposition a mené à des décisions d'acquiescement ou à la libération de personnes qui ne pouvaient pas, en vertu de cet article, être poursuivies pour ces faits sur base des législations antiterroristes belges. Cet article 141bis a souvent été critiqué et considéré comme une « exception à la belge ». Or, la réalité est bien différente. En effet, dans ce chapitre, le Comité T examine comment cette disposition constitue une transposition correcte des obligations qui lient la Belgique en matière de droit international. Le Comité analyse également en quoi cette disposition est essentielle pour lutte contre l'impunité des auteur·e·s de crimes internationaux.

CHAPITRE 7 - LA SITUATION DES CITOYEN·NE·S BELGES RETENU·E·S EN SYRIE

Dans ce chapitre, le Comité T analyse sous deux angles nouveaux une question dont il s'est par ailleurs déjà saisi dans de précédents rapports : quel sort pour les ressortissant·e·s belges – parmi lesquel·le·s on dénombre plusieurs enfants – actuellement détenu·e·s dans les camps du Nord-est de la Syrie ?

En effet, alors que de nombreuses voix s'élèvent pour appeler la Belgique, et plus généralement les Etats dont les ressortissant·e·s seraient toujours retenu·e·s au Levant, à tout mettre en œuvre pour organiser le rapatriement de ces personnes et mettre ainsi fin aux violations des droits humains qu'elles subissent (détention extrajudiciaire, conditions de vie abominables dans les camps, ...), le Comité est sérieusement interpellé par l'absence de réaction du côté des autorités belges.

C'est pourquoi, dans ce chapitre, le Comité T s'intéresse, d'une part, à la question du traitement judiciaire des ressortissant·e·s belges actuellement détenu·e·s en zone irako-syrienne et, d'autre part, il dresse un état des lieux de la jurisprudence belge relative au rapatriement et analyse la compétence de ces juridictions à l'aune des standards développés par le Cour européenne des droits de l'homme.

CONCLUSION : D'UNE CRISE À L'AUTRE

La lutte contre le terrorisme a constitué un point central de l'agenda politique des Etats européens pendant de longues années, principalement suite aux attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, puis des plus récentes attaques perpétrées en France et en Belgique, particulièrement en 2015 et 2016.

A la crise terroriste ont succédé d'autres crises mondiales, écologique⁴ d'abord, sanitaire ensuite, qui ont quelque peu occulté la « question terroriste » pour de longs mois, l'effaçant progressivement des unes médiatiques et des commentaires politiques. D'aucuns auraient alors pu croire que les débats qui entourent la gestion du fait terroriste par les Etats avaient pu perdre en acuité. Or, rien n'est moins sûr.

Tout d'abord, la pandémie qui frappe actuellement le monde résonne étrangement aux oreilles de toutes celles et ceux qui se sont penchés sur les politiques de lutte contre le terrorisme. En effet, des similitudes frappantes ont pu être mises en avant entre les restrictions des libertés fondamentales imposées en temps de pandémie et celles qui l'avaient auparavant été dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Ainsi, Alice Simon et Eva Deront ont pu écrire que « Si la crise du coronavirus a permis de s'interroger quant à l'impact des mesures sanitaires sur nos libertés et droits fondamentaux, ce problème se pose depuis plusieurs années au sujet des mesures antiterroristes. »⁵ En effet : « Le terrorisme avait déjà bien ébranlé les libertés (...). La pandémie, et hier le terrorisme, terrains de prédilection des atteintes à nos droits, ne font qu'offrir un couvert à des offensives contre l'Etat de droit lui-même, dans une guerre contre celui-ci qui fait rage depuis trente ans. »⁶

Dans les deux cas, la crainte est bien la même : que des mesures qui sont adoptées sous couvert de la gestion d'une crise ne deviennent pérennes. « Si nous soutenons sans conteste, et sans ambiguïté, la lutte contre l'épidémie de coronavirus, nous ne pouvons accepter qu'elle soit utilisée à mauvais escient pour restreindre les droits et libertés fondamentaux, surtout si ces restrictions prennent à l'occasion de la crise un caractère définitif. C'est précisément le danger des crises : des restrictions qui seraient justifiées par l'urgence sont adoptées mais avec un caractère pérenne, qui perdure au-delà de la crise. »⁷ Le même texte

⁴ Qui était préexistante et qui est loin d'être terminée...

⁵ A. SIMON et E. DERONT, « Comment les mesures antiterroristes affectent de plus en plus nos libertés et droits fondamentaux », *La Libre*, 7 octobre 2020.

⁶ E. GILLET, « La sauvegarde de l'Etat de droit, notre aventure à tous », *La Libre*, 21 février 2021.

⁷ Ligue des droits humains, "La rapidité avec laquelle on porte atteinte à nos droits fondamentaux est tout sauf rassurante", *La Libre*, 20 janvier 2021 ; Liga voor mensenrechten, « Een klimaat van wantrouwen verziekt de samenleving », *De Standaard*, 13 janvier 2021.

fût déjà écrit il y a quelques années, mais à l'époque le terme « terrorisme » remplaçait ceux d'« épidémie de coronavirus »...

Cela illustre donc que la question de la prise en compte des droits et libertés dans le cadre de la gestion d'une crise doit être prise au sérieux, que ce soit dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou contre une pandémie.

Mais, contrairement à l'impression que peut donner l'omniprésence du débat sanitaire ces derniers mois, la lutte contre le terrorisme n'a pas disparu de l'agenda politique, loin s'en faut.

Ainsi, l'examen de l'accord de gouvernement fédéral de septembre 2020, d'une part, ceux de l'exposé d'orientation politique et de la note de politique générale du Ministre de la Justice, d'autre part, ne laissent pas planer le doute : la lutte contre le terrorisme est bel et bien toujours à l'agenda politique.

L'accord de gouvernement insiste par exemple sur le fait que « *La Belgique soutient et soutiendra la lutte contre le terrorisme international, l'extrémisme violent et la radicalisation, avec une attention tant pour la prévention que pour la répression. La Belgique continuera aussi de plaider, sur la scène internationale, pour une lutte contre le terrorisme qui respecte pleinement les droits humains et le droit international* »⁸ ; la note de politique générale du Ministre de la Justice place la lutte contre le terrorisme comme la deuxième priorité ministérielle après la lutte contre le coronavirus⁹.

Si ces nobles objectifs n'emportent pas de réelle opposition, l'expérience nous dicte qu'il faudra nécessairement juger ces engagements à l'aune de la pratique - qu'elle soit législative, réglementaire ou judiciaire - tant les actes peuvent parfois se distancier des propos, comme le présent rapport tend à le démontrer.

A cet égard, le Comité se réjouit de la prochaine mise sur pied d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains¹⁰ (même si certaines questions demeurent sans réponses quant à l'étendue de ses compétences et prérogatives¹¹). Il invite ce dernier, lorsqu'il sera concrètement constitué, à se pencher promptement sur la question de la gestion de la « crise terroriste », aucun autre organe de contrôle des droits humains ne prenant spécifiquement en charge cette problématique¹².

Or, comme le recommande le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, toute mesure antiterroriste doit faire l'objet d'une « *surveillance constante et d'un réexamen régulier* » afin que « *tout effet négatif sur les droits de l'homme soit rapidement pris en main* ».

En conclusion, rappelons aux autorités belges que « dire c'est bien, faire c'est mieux »...

⁸ Rapport des formateurs – Paul Magnette & Alexander De Croo – Bruxelles, 30 septembre 2020, p. 91.

⁹ Note de politique générale du Ministre de la Justice, Vincent Van Quickenborne, 4 novembre 2020, *Doc. Parl.*, Ch. repr., n°55-1580/016, p. 5. Voy. également V. Van Quickenborne, Exposé d'orientation politique – Justice, Chambre des Représentants, 4 novembre 2020, DOC 55 – 1610/015, pp. 23, 31-32 et 38-43.

¹⁰ Loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *M.B.*, 21 juin 2019.

¹¹ Comité T, *Rapport 2020*, pp. 108-109.

¹² *Ibid.*, pp. 107-110.