

Alice Sinon, coordinatrice du Comité T, Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme

# Rapport 2021 du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme : d'une crise à l'autre

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

À la crise terroriste ont succédé d'autres crises mondiales, écologique<sup>1</sup> 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 États 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 penché.e.s 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 Sinon 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.* »<sup>2</sup> 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'État de droit lui-même, dans une guerre contre celui-ci qui fait rage depuis trente ans.* »<sup>3</sup>

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.* »<sup>4</sup> Le même texte 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.

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

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

3 E. Gillet, « La sauvegarde de l'État de droit, notre aventure à tous », *La Libre*, 21 février 2021.

4 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.

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, celui de l'exposé d'orientation politique et de la note de politique générale du Ministre de la Justice, d'autre part, ne laisse 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* »<sup>5</sup> ; 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 coronavirus<sup>6</sup>.

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 rapport 2021 du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T) tend à le démontrer<sup>7</sup>.

Nous observons en effet, en Belgique, des remises en cause récurrentes de certains droits fondamentaux, au nom de la sauvegarde de notre sécurité collective. 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.

Le rapport du Comité met en évidence une nouvelle fois un phénomène de glissement des personnes concernées du champ pénal vers le champ administratif, il s'intéresse 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 », il analyse comment le droit des étrangers est mobilisé comme un dispositif pour lutter contre le terrorisme, etc.

Par ailleurs, ce rapport revient également sur le traitement des détenu·e·s dit·e·s « radicalisé·e·s » et la réalité de leurs conditions de détention<sup>8</sup>. À cet égard, quarante ans après l'apparition du phénomène de radicalisation des détenu·e·s au sein des prisons belges, force est de constater 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

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

6 V. Van Quickenborne, Note de politique générale – Justice, Chambre des Représentants, 4 novembre 2020, DOC 55 – 1580/016, p. 5. Voir 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.

7 Comité T, *Rapport 2021* : <https://comitet.be/rapport-2021/>

8 *Ibid.*, pp. 91 – 106.

autant d'éléments qui nous invitent à relativiser les avancées soulignées dans ce rapport et à garder à l'esprit que les violations multiples des droits fondamentaux sont très loin d'avoir déserté l'enceinte pénitentiaire...

De même, le Comité T avait déjà pu mettre en évidence une véritable inflation des législations anti-terroristes : il semble que le législateur soit pris d'une certaine frénésie réformatrice qui l'amène à adopter de nombreux textes, qui pèsent plus par leur aspect quantitatif que qualitatif. La promulgation de lois amenuisant, voire contrevenant aux libertés et droits fondamentaux dans le cadre de la lutte contre le terrorisme s'inscrit dans un continuum, au sein de l'Union européenne, suite à l'adoption du premier instrument législatif européen dédié à cette problématique<sup>9</sup>. En 2003, les premières incriminations portant spécifiquement sur le terrorisme en ont découlé en droit belge. Depuis lors, une multiplicité de dispositifs législatifs, problématiques ou non, ont vu le jour.

Il en résulte principalement deux tendances lourdes : l'inflation de nouvelles incriminations, d'une part, la disparition progressive de l'élément moral des infractions, d'autre part<sup>10</sup>.

Dans le premier cas, relevons que, depuis 2003, pas moins de dix incriminations, comprenant un nombre bien plus important d'actes punissables, ont été introduites dans le Code pénal. Or, plusieurs de ces incriminations ne respectent pas les exigences de clarté et de précision imposées par le principe de légalité, consacré par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme, qui vise à assurer la prévisibilité de l'application de la loi pénale.

Dans le second cas, relevons que certaines infractions terroristes reposent uniquement sur l'élément moral, le comportement matériel pouvant être en soi anodin (voyager, exprimer des propos...), ce qui induit un degré de subjectivité pouvant se révéler problématique quant à l'appréciation de la responsabilité de l'individu concerné.

À cet égard, le Comité se réjouit de la récente mise sur pied d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains<sup>11</sup> (même si certaines questions demeurent sans réponses quant à l'étendue de ses compétences et prérogatives<sup>12</sup>). Il invite ce dernier, lorsqu'il sera pleinement en ordre de marche, 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 problématique<sup>13</sup>.

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 leurs promesses en la matière et également le fait que « dire c'est bien, faire c'est mieux »...

9 Décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, J.O.C.E., L 164, 22 juin 2002, p. 3. Elle a été modifiée en 2008 et ensuite remplacée par la Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

10 Comité T, *Rapport 2019*, pp. 14-21.

11 Loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (M.B. 21-06-2019).

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

13 *Ibid*, pp. 107-110.