

20 ans de lutte antiterroriste et de surenchère sécuritaire

■ Alice Sinon, coordinatrice du Comité T
conseillère juridique à la LDH ■

L'année 2021 a marqué la date anniversaire des 20 ans des attentats du 11 septembre 2001 et des 5 ans des attentats de Bruxelles. Ces événements terribles ont entraîné d'importants changements législatifs et de politique publique tant au niveau belge que sur les plans international et européen. Cela, non sans conséquences sur le respect de nos droits et libertés fondamentaux. Partant, si ces anniversaires ravivent des souvenirs douloureux, ils sont aussi le bon moment pour dresser un bilan en la matière. La question est d'autant plus actuelle que le procès des attentats de Paris du 13 novembre 2015 a débuté en septembre dernier et que celui des attentats de Bruxelles s'ouvrira en principe à l'automne 2022.

Or, en termes de bilan en matière de lutte contre le terrorisme, une tendance de ces deux dernières décennies qui est trop peu relevée est celle d'une surenchère sécuritaire et de l'adoption de mesures qui mettent à mal le respect des droits humains.

Inflation des infractions et glissement vers le droit administratif

Depuis les attentats du 11 septembre, de nombreuses infractions « terroristes » ont été adoptées, contribuant à la création d'un régime pénal d'exception et une extension corrélative du champ policier. Ces infractions se caractérisent souvent par leurs contours flous qui mettent à mal le principe de légalité¹ et par le fait que 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 – y occupe une place centrale au détriment de l'élément matériel – c'est-à-dire les faits concrets qui matérialisent cette intention. À cela se greffe un phénomène de glissement des mesures adoptées pour lutter contre le terrorisme de la sphère pénale vers la sphère administrative². Pour le dire autrement, certaines prérogatives répressives se retrouvent

1. 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.

2. Comité T, Rapport 2019, pp. 13-21 et ; Rapport 2020, p. 14-29.

entre les mains d'acteurs administratifs et ne jouissent donc plus de toutes les garanties qui entourent le processus judiciaire. Par exemple, les bourgmestres ont, depuis 2017, la possibilité de fermer un établissement pour suspicion d'actes terroristes. C'est donc à cette autorité, et non plus au pouvoir judiciaire, qu'il revient d'évaluer l'existence « d'indices sérieux selon lesquels se déroulent [...] des faits constitutifs d'une des infractions terroristes visées [...] dans le] Code pénal»³. Autres exemples: la possibilité, pour le ou la ministre de l'Intérieur de retirer une carte d'identité ou un passeport⁴.

Instrumentalisation du droit des étrangers et déchéance de la nationalité

Par ailleurs, le droit administratif des étrangers est de plus en plus instrumentalisé pour répondre à des préoccupations sécuritaires de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, ce qui s'inscrit aussi dans ce mouvement de glissement. Ainsi, l'extension des hypothèses de déchéance de nationalité ou l'assouplissement des conditions d'éloignement du territoire pour motif d'ordre public entraînent une détérioration des droits humains des personnes suspectées ou ayant été impliquées dans une affaire de terrorisme. Or, s'il est essentiel de protéger la société contre la menace terroriste, cela ne peut passer par une déshumanisation des individus concernés et une « application rigide et automatique de concepts parfois éloignés de la réalité. [...] Raison pour laquelle, il est essentiel] de mieux définir les notions juridiques qui sont mobilisées et d'accroître les garanties, notamment procédurales, qui permettront aux préjugés et à l'arbitraire de ne pas prévaloir »⁵.

Menace(s) sur le secret professionnel et le droit à la vie privée

Il n'y a pas qu'au niveau répressif que le bât blesse puisque certains dispositifs mis en place pour prévenir le phénomène terroriste posent aussi question, notamment au regard du droit à la vie privée et du respect du secret professionnel des acteur·e·s sociaux·ales⁶. Il en va ainsi des cellules de sécurité intégrales locales (CSIL). Ces plateformes, destinées au partage d'informations sur des cas suspectés de radicalisation, rassemblent tou·te·s acteur·e·s

3. Article 134septies de la Nouvelle loi communale.

4. Comité T, Rapport 2020, p. 25.

5. Comité T, Rapport 2021, p. 89.

6. Comité T, Rapport 2020, pp. 30-38.

sociaux·ales que le ou la bourgmestre jugera pertinent d'inviter: agent·e·s de prévention, travailleur·euse·s du CPAS, des centres PMS et des services d'aide à la jeunesse ou encore professeur·e·s et directeur·rice·s d'école...⁷ Y participe aussi, et d'office, un·e membre de la police locale chargé·e de faire le lien avec la *Task Force locale*, ce qui traduit bien le caractère non uniquement préventif, et donc problématique, de ce dispositif.



APRÈS LES ATTENTATS DE BRUXELLES

Bruxelles, mars 2016 - ©Pierre-Arnaud Perrouy

Quelques notes positives dans ce sombre tableau

Ce sombre tableau étant dressé, n'occultons pas le fait que la question du respect des droits humains dans le cadre de lutte contre le terrorisme a connu récemment des avancées, certes modestes, mais qui redonnent espoir dans un domaine qui semble parfois désespérément obscur. Ainsi, notamment grâce au travail opiniâtre d'avocat·e·s engagé·e·s, on constate çà et là des améliorations dans le traitement des personnes détenues « radicalisées » – un domaine dans lequel les droits humains sont particulièrement mis à mal: arrêt des mises à l'isolement systématiques de cette catégorie de détenu·e·s; introduction du droit de plainte qui permet

7. Comité T, Rapport 2021, p. 21.

à ces dernier·ère·s de contester toute décision prise à leur égard par le ou la directeur·rice de la prison, ce qui couvre également les nombreuses mesures spécifiques adoptées à leur rencontre; condamnation de l'État belge⁸ pour avoir placé, sans possibilité de recours, les personnes dites «radicalisées» dans des sections dédiées (les ailes «D-Rad:Ex») au sein desquelles les conditions de détention extrêmement difficiles équivalaient à des traitements inhumains et dégradants⁹.

Conclusion

Si ces avancées ne sont certainement pas les seules qu'on recense dans le domaine, il demeure qu'elles sont trop peu nombreuses et que faire le bilan de l'impact de 20 années de lutte contre le terrorisme n'est pas un exercice aisé. Entre autres car l'État belge, en contradiction avec les recommandations de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme¹⁰, n'a encore jamais mis en place de mécanisme d'évaluation dédié à cette question. Si la société civile ne peut que se réjouir du lancement récent de l'Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains, il n'en demeure pas moins qu'après 20 années au cours desquelles la principale réponse au phénomène terroriste, sans pour autant l'endiguer, a été de rajouter des couches sur la lasagne sécuritaire, il est plus que temps que la question fasse l'objet d'une véritable évaluation démocratique, au sein du Parlement.

La principale réaction politique aux attentats, qu'ils soient de 2001 aux États-Unis ou de 2016 en Belgique, aura été celle du sécuritaire, du répressif, passant à côté d'autres éléments essentiels de la question. Or, cette surenchère sécuritaire n'est pas sans conséquences, notamment en matière d'équilibres démocratiques et de mise en place de processus d'exception. De plus, force est de constater que cette stratégie n'a pas atteint les objectifs qu'elle s'était fixés, raison pour laquelle il est plus que temps d'également explorer d'autres voies, comme celles qui mènent aux dispositifs de prévention, de renforcement du travail social à dimension humaine, de l'analyse des causes des raisons sous-jacentes au phénomène terroriste, de l'appréhension de la radicalisation et de la réhabilitation de tou·te·s les Belges dans leur sentiment d'être égaux·ales face à la loi.

8. https://www.rtbef.be/info/belgique/detail_prisons-l-etat-belge-condamne-a-indemniser-des-detenus-d-radex?id=10744656.

9. Comité T, Rapport 2019, pp. 29-41 ; Rapport 2020, pp. 77-85 ; Rapport 2021, pp. 91-106.

10. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste – Visite en Belgique, Conseil des droits de l'homme, 40^{ème} session, A/HRC/40/52/Add.5, 8 mai 2019, p. 21, pt. 86, c.