

INFLATION DES INFRACTIONS TERRORISTES DÉGRADATION DES DROITS HUMAINS



/ Analyse de la Ligue des droits humains / Octobre 2020

Par Eva Deront, membre du Comité T et Alice Sinon, Coordinatrice du Comité T et conseillère juridique à la Ligue des droits humains

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 anti-terroristes.

Créé en 2005, le « Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme » (Comité T) est une initiative de la société civile (avocat·es, académiques et ONGs). Chaque année, il publie un rapport étudiant l'impact des mesures antiterroristes sur les droits humains. Pour ses membres, combattre le terrorisme – lutte indispensable, personne n'en disconvient – implique de protéger et d'affirmer nos libertés fondamentales. À destination première des responsables politiques et spécialistes de la question, ce rapport n'en aborde donc pas moins des questions fondamentales pour toutes et tous : comment sont appliquées les principales mesures antiterroristes ? Sont-elles efficaces ? Quels sont leurs enjeux en termes de droits et libertés fondamentaux ? Cet article constitue un résumé des principaux points soulevés par le rapport 2020 du Comité T (*disponible en intégralité sur www.comitet.be*).

1

UN RECOURS DE PLUS EN PLUS FRÉQUENT AU DROIT ADMINISTRATIF DANS DES AFFAIRES PÉNALES

Le Comité T met en garde contre deux transformations progressives du droit pénal. La première, un glissement du droit pénal vers le droit administratif : des prérogatives de plus en plus grandes sont données aux acteurs et actrices administratif-ves (bourgmestres, office des étrangers, OCAM – organe de coordination pour l'analyse de la menace –, etc.) et échappent ainsi au contrôle et aux procédures normalement imposés aux acteurs et actrices judiciaires. Parmi ces nouvelles prérogatives, on trouve le recueil d'informations par caméras, l'utilisation du *Passenger Name Record*¹ pour des missions n'ayant pas de rapport direct avec la lutte contre le terrorisme ou encore la possibilité, pour la ou le bourgmestre, de fermer un établissement pour simple suspicion d'activités à caractère terroriste.

De la même manière, on observe l'intégration de nouveaux acteurs administratifs à la prévention de la menace terroriste. C'est le cas des agents des CSIL (Cellules de Sécurité Intégrales Locales, créées au niveau communal), censés détecter les personnes dans un processus de radicalisation et élaborer un suivi individualisé. Les CSIL peuvent ainsi faire appel à des employé·es des CPAS, des écoles, des hôpitaux, du FOREM, etc. En

¹ Fichier comportant les données de voyage des passagers telles que leur destination ou encore leurs préférences alimentaires et leur handicap.

outre, les travailleurs et travailleuses sociaux·les sont, depuis 2017, dans l'obligation passive de dénoncer des « indices sérieux » d'infractions terroristes et ce, au mépris du secret professionnel qui les lient.

QUAND LA « PRÉVENTION » DU TERRORISME SE FAIT SANS POSSIBILITÉ DE DÉFENSE

La deuxième transformation décrite par le Comité T est l'utilisation du droit pénal comme outil de prévention de la menace plutôt que comme outil de répression : on ne punit plus une infraction commise mais un comportement jugé « dangereux ». C'est ainsi que la loi du 5 mai 2019 introduit une infraction « d'autoformation » en vue de commettre une infraction terroriste. Mais comment prouver qu'une personne a consulté un site *en vue de commettre des actes terroristes*, sauf à lui demander de prouver que ce n'est pas le cas ? Ceci constitue un « renversement de la charge de la preuve » : ce n'est plus à l'accusation de prouver qu'il y a eu infraction, mais à la défense de prouver qu'il n'y a pas eu de volonté d'infraction. En outre, cette mesure contribue à un nivellement des peines vers le haut : dans le cas précité, l'autoformation devient punissable à la même hauteur que la formation (entre 5 et 10 ans d'emprisonnement). La loi du 5 mai 2019 réprime également le recrutement, l'entraînement, la formation et le « voyage » qui contribueraient à commettre une infraction terroriste (et non plus seulement lorsqu'ils visent à la commettre). De plus en plus, ce sont les intentions justifiant certains comportements – plutôt que la commission d'actes concrets – qui sont incriminés, ce qui s'oppose au principe de sécurité juridique de la loi pénale, qui doit permettre à chacun·e de connaître exactement l'étendue de ses obligations et de ses droits.

2

Ces pratiques ont un impact particulier sur les populations les plus fragilisées : les personnes étrangères et les détenu·es. Ainsi, les motifs de terrorisme sont de plus en plus mobilisés (1 occurrence en 2007 contre 80 en 2019) pour rejeter des demandes d'asile introduites devant les autorités belges. En prison, sous prétexte de radicalisation, sont pratiqués l'isolement, les fouilles au corps et de multiples restrictions laissées à l'appréciation de l'administration pénitentiaire, sans réelles possibilités de défense ni de contradiction. Lorsqu'un détenu est identifié comme « radicalisé » (par l'administration, hors de toute décision et contrôle de la justice), il est mis à l'isolement : il vit alors sans contact humain pendant au moins 22 heures par jour. Dans certaines prisons, comme celles d'Ittre et de Hasselt, des ailes spécialisées ont été créées en 2016 pour les détenus « terroristes » ou « radicalisés » : ce sont les ailes D-Rad-Ex, où sont placés les détenus sur base de motifs inaccessibles, avec renouvellement tous les trois mois. Dans ces ailes, le préau est étroit et grillagé ; aucun accompagnement psycho-social n'est prévu ; les détenus n'ont plus de contact avec ceux des autres ailes ; les familles leur rendant visite sont stigmatisées.

DROITS DES BELGES RETENU·ES DANS DES CAMPS À L'ÉTRANGER

Dans son rapport 2020, le Comité T aborde plusieurs problématiques internationales dont la situation des nationaux belges dans les camps de réfugiés en Syrie. Ainsi, on estime à une quarantaine le nombre d'enfants de ressortissant·es belges vivant dans des camps



gérés par les autorités kurdes, dans le nord-est syrien. Or, seuls six d'entre eux ont été rapatriés depuis le camp de Al Hol, lors d'une unique opération menée en juin 2019, à la suite d'un accord politique entre les autorités belges et kurdes. En effet, alors même qu'il existe un consensus entre acteurs très différents – l'OCAM, le parquet fédéral, tout comme la Ligue des droits humains reconnaissent les bénéfices du rapatriement, respectivement pour la sécurité nationale et pour le respect des droits humains –, des obstacles politiques persistent et les rapatriements sont, depuis lors, irrémédiablement bloqués, malgré les nombreuses actions judiciaires introduites.

DES INSTITUTIONS NATIONALES DE CONTRÔLE INSUFFISANTES

Comment évaluer l'impact des mesures antiterroristes sur les droits fondamentaux ? Plus que d'analyser leur légalité, il s'agirait pour le Comité T de vérifier leur légitimité selon trois principes : nécessité (aucune autre solution ne peut être trouvée), proportionnalité (adéquation des moyens mis en œuvre avec le but recherché) et non-discrimination (pas de distinction de traitement entre individus).

Certes, certains organes existent déjà et pourraient jouer un rôle similaire. Mais le Comité T rappelle plusieurs de leurs faiblesses. Ainsi, le Comité P (chargé de contrôler les services de police) a été dénoncé à plusieurs reprises par l'ONU pour son manque d'indépendance². Concernant le droit des détenues, le Conseil central de surveillance pénitentiaire pourrait jouer un rôle important, en particulier pour arrêter les traitements infligés aux détenus dans les ailes « D-Rad-Ex ». Mais, même si le Conseil se saisissait de cette problématique, cet organe reste focalisé sur la question des prisons. Il manque donc en Belgique une institution capable d'aborder de manière transversale, complète et exhaustive l'impact de la lutte anti-terrorisme sur les droits humains.

En 2019, le Parlement fédéral a voté une loi permettant la création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (INDH). Néanmoins, plusieurs limites apparaissent déjà : cette entité, fédérale, ne pourra pas contrôler les mesures adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et qui sont du ressort des régions ou des communautés. En outre, il semble que la marge de manœuvre du futur institut, plutôt envisagé comme un organe consultatif aux moyens humains et budgétaires encore incertains, soit relativement limitée, notamment parce qu'il ne pourra pas recevoir de plaintes individuelles. Le Comité T s'interroge à ce titre sur la capacité de l'INDH à évaluer efficacement les effets, sur les droits humains, des mesures anti-terroristes. Ces critiques et propositions concrètes ont été soutenues internationalement par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui suggère également d'augmenter la coopération entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique.

² Comité des droits de l'homme, Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Belgique, Genève, 7 novembre 2019 (CCPR/C/BEL/CO/6), pt. 27 et 28 ; Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 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, 8 mai 2019, A/HRC/40/52/Add.5, pt. 77 (accessible à l'adresse suivante : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/134/56/PDF/G1913456.pdf?OpenElement>).

En conclusion, que ce soit, entre autres, par la participation de nouveaux acteurs ou par un glissement de la charge de la preuve le rapport 2020 du Comité T souligne notamment le renforcement de mécanismes dérogatoires au droit commun, qui dépassent largement les seul·es citoyen·nes suspecté·es d'infractions terroristes.