

Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme
(Comité T)

Rapport 2009

VERSION FRANÇAISE

SOMMAIRE

1. Charte constitutive	p. 4
2. Explication de la démarche	p. 6
Genèse :	p. 6
Objectif :	p. 6
Actions :	p. 6
Composition :	p. 7
Création :	p. 8
Prise de décision :	p. 8
3. Procès DHKP-C : fin de la saga	p. 9
Epilogue d'une saga judiciaire	p. 9
Rappel des faits	p. 9
Analyse	p. 9
Conclusion	p. 13
4. Répression de la provocation au terrorisme ou de la liberté d'expression ?	p. 15
Introduction	p. 15
Une question de démocratie parlementaire	p. 15
Un projet contraire au principe de légalité et menaçant sérieusement la liberté d'expression	p. 17
Conclusion	p. 19
5. Petit tour d'Europe des listes antiterroristes: en finir avec l'instrumentalisation politico-diplomatique ?	p. 20
Introduction	p. 20
Les mesures de l'ONU ne peuvent pas servir de justification à des violations des droits fondamentaux par l'Union européenne et la Belgique	p. 20
Des individus stigmatisés sur base de décisions non pertinentes ou de simples rumeurs	p. 21

L'objectif de pression diplomatique ouvertement reconnu	p. 21
Dommmages collatéraux contre le droit d'asile	p. 22
En conclusion : recommandations à la présidence belge de l'UE	p. 22
6. L'affaire Sayadi-Vinck: la Belgique condamnée pour la première fois par le Comité des droits de l'homme de l'ONU	p. 24
L'affaire Sayadi-Vinck	p. 24
Conclusion	p. 25
7. Autres actualités	p. 26
Chronologie	p. 26
L'affaire GICM : l'après procès	p. 31
Remerciements	p. 33

Charte constitutive

Le 11 septembre 2001 a servi de prétexte à une remise en cause de nombreux principes fondamentaux de la justice pénale et de la pratique policière. Depuis ces attentats, la lutte contre le terrorisme est devenue une des priorités de l'ensemble de la communauté internationale et un des thèmes majeurs au sein des instances internationales et régionales.

Force est de constater que les attaques du 11 septembre ont marqué une rupture dans l'interprétation et l'application du droit international des droits de l'Homme. Ce type de relecture était déjà en germe bien avant ces événements, qui n'ont servi que de catalyseur.

Des Etats ont mis, et mettent encore, en place des procédures judiciaires d'exception pour juger les individus présumés terroristes. Les suspects sont privés du droit à une défense appropriée, les preuves à charge restent secrètes, les jugements sont prononcés par des tribunaux d'exception dont le fonctionnement et la composition portent atteinte aux principes élémentaires d'impartialité. Dans certains cas, des sanctions sont imposées par des autorités administratives ou politiques, cela sans la moindre possibilité de recours effectif. Les procédures violent manifestement les normes internationales garantissant le droit à un procès équitable, comme les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou celles de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, un arsenal policier touchant l'ensemble des citoyens, en ce compris les personnes qui ne sont pas soupçonnées de faits de terrorisme, se développe dans la précipitation, notamment par l'utilisation de moyens portant atteinte à la vie privée.

Cela a lieu en Belgique également.

La question suivante doit dès lors être posée : les droits et libertés fondamentaux peuvent-ils être sacrifiés au nom de la lutte contre le terrorisme ? Autrement dit, les auteurs d'actes de terrorisme ou les personnes soupçonnées de participer à une action terroriste peuvent-ils être privés de leurs droits fondamentaux au nom de la répression de tels actes ? Ou encore, le caractère inhumain et extrêmement grave de certains actes justifie-t-il que l'on nie toute humanité à leurs auteurs ?

Trop souvent, les Etats profitent du fait terroriste pour se doter d'un arsenal juridique large leur permettant en fait de réprimer toute forme de contestation politique. Nous constatons que sous couvert de lutte contre le terrorisme, certains Etats ont accentué la répression contre certaines formes d'opposition. Ils sont aidés en cela par le caractère sciemment vague de la définition du terrorisme, qui permet de criminaliser certains mouvements sociaux. En outre, ce mouvement entraîne également une augmentation du contrôle social sur l'ensemble des citoyens.

Aussi, les préoccupations sont elles vives quant à l'attitude répressive des gouvernements qui, sous prétexte de lutte antiterroriste, font voter des lois liberticides. S'il est en effet légitime que des Etats garantissent la sécurité, les atteintes aux libertés collectives et individuelles que cela engendre ne le sont pas. Il en est ainsi, par exemple, des méthodes particulières d'enquête. Des restrictions aux libertés fondamentales sont exceptionnellement admises en droit international mais à des conditions très strictes dont le respect doit permettre d'éviter de tomber dans l'arbitraire.

C'est précisément dans ces moments d'inquiétude sécuritaire qu'il convient de veiller scrupuleusement à l'application, au respect et à la préservation des libertés civiles et politiques. L'histoire nous apprend que les moments de guerre et d'instabilité sont des temps où il est dangereux d'adopter des nouvelles mesures limitant les libertés et octroyant des pouvoirs exorbitants à l'Etat et à ses composantes répressives. L'opportunisme et la précipitation doivent au contraire céder le pas devant la pertinence de la réponse la plus appropriée.

L'utilisation à tout va du concept de terrorisme pour justifier le durcissement de l'arsenal répressif n'est pas satisfaisante.

La guerre contre le terrorisme a ainsi servi de justification aux Etats occidentaux pour adopter une série de lois encore plus restrictives censées y contribuer. On assiste à une réorientation radicale des principes fondamentaux qui peut aller jusqu'à faire de suspects des coupables dépourvus du moindre droit à la défense. On en arrive également à faire de chaque citoyen un criminel en puissance. L'état d'exception devient ainsi la norme pour des individus ou des groupes qui dérogent aux principes et valeurs de la civilisation occidentale tels qu'ils sont convoqués par les tenants de la lutte contre le terrorisme.

En outre, par leur travail de sélection des informations, d'analyse et d'interprétation, les services de renseignements participent à la délimitation de l'espace politique. En qualifiant ou en disqualifiant certains acteurs sociaux ou politiques sur la base de leur jugement propre, ils permettent à ces derniers d'y participer ou non. Ils apparaissent ainsi comme constituants de l'ordre politique et leurs modes de perception et d'appréciation interviennent lourdement dans sa définition et son fonctionnement. Les principes qui régissent l'action des services de renseignements, basés sur le soupçon, s'opposent aux principes du monde judiciaire au cœur desquels se trouvent la présomption d'innocence et la nécessité du rapport au droit et à la preuve.

Mener la lutte contre le terrorisme en dehors du cadre du droit international, au mépris des droits de l'Homme et au détriment des principes de l'état de droit, outre les graves conséquences que cela engendrerait, aboutirait à un objectif contraire à celui poursuivi. Dans la lutte antiterroriste, des groupes entiers de nos sociétés risqueraient de se trouver stigmatisés et punis du fait du comportement de quelques uns d'entre eux.

C'est pourquoi il est, selon nous, inadmissible dans un Etat de droit de déroger aux principes suivants : les droits de la défense, le droit à un procès équitable, l'interdiction des juridictions d'exception, l'interdiction des procédures et dossiers secrets, l'accès à toutes les pièces du dossier pour toutes les parties, la stricte légalité des preuves (ce qui implique le rejet de toute preuve obtenue de manière illégale, en ce compris les preuves obtenues dans des Etats pratiquant la torture), la territorialité des infractions, la non responsabilité pour autrui, l'interdiction de la provocation, le respect de la vie privée, le respect de la dignité des personnes condamnées, le refus de l'assimilation des délinquants politiques aux délinquants de droit commun, le refus de la criminalisation des mouvements sociaux ...

De manière générale nous nous opposons à l'immixtion du pouvoir exécutif dans les prérogatives du législatif et du judiciaire, au glissement des prérogatives du Juge d'instruction vers le Procureur du Roi et la police, à l'avènement de l'ère du soupçon par la légalisation de la proactivité, ou lorsque le soupçon de l'intention de commettre une infraction suffit à enclencher une procédure sans qu'il y ait eu commission matérielle du fait.

Nous devons pourtant constater que ces principes sont d'ores et déjà mis à mal dans de nombreux textes législatifs et réglementaires, tels que, par exemple, la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et de quelques autres méthodes d'enquête, la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen, les lois du 3 mai 2005 relatives aux habilitations de sécurité ou encore la loi du 27 décembre 2005 adoptée en vue d'améliorer les modes d'investigation dans la lutte contre le terrorisme.

Le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme affirme avec force que la lutte contre le terrorisme ne peut se faire au détriment des droits et libertés fondamentaux. Son objectif consiste à rassembler et porter la voix des différents membres de la société civile (associations et particuliers, professionnels de la Justice ou non, représentants politiques ou autres, etc.) qui considèrent que les dispositifs mis en place dans le cadre de la lutte anti-terroriste entraînent ou risquent d'entraîner de graves atteintes aux droits fondamentaux des personnes. Parrainé par les signataires repris en annexe, le comité ainsi constitué réalisera un travail d'observation et de critique des différents dispositifs légaux anti-terroristes et de leurs applications.

Explication de la démarche

Genèse

Depuis les attentats ayant frappé les Etats-Unis le 11 septembre 2001, l'ensemble des Etats sont entrés en guerre contre le terrorisme. Cette lutte a eu un impact énorme sur le droit international et les droits de l'Homme ainsi que sur l'équilibre entre liberté et sécurité: elle a entraîné, et entraîne toujours, des violations flagrantes des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme. L'aspect le plus grave de cette situation n'est pas la violation de ces instruments, mais bien les justifications qui en sont données : la gravité des infractions en cause justifie des entorses aux principes fondamentaux du droit international et du droit de la procédure pénale. Cette situation, entérinée tant par la Cour de Justice des Communautés européennes que par la Cour de cassation belge, est très inquiétante.

Ce qui prévaut au niveau international est également valable aux niveaux européen et belge. Ainsi, depuis le 11 septembre 2001, de nombreux instruments ont été adoptés dans le but de lutter contre le terrorisme. Et de nombreux autres vont encore l'être.

On peut citer, entre autres, au niveau belge, la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et de quelques autres méthodes d'enquête, la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen, les lois du 3 mai 2005 relatives aux habilitations de sécurité ou encore la loi du 27 décembre 2005 adoptée en vue d'améliorer les modes d'investigation dans la lutte contre le terrorisme.

Suite aux deux premières décisions judiciaires rendues sous l'ère de la nouvelle législation terrorisme (affaire GICM et affaire DHKP-C), il convient de faire le point sur l'ensemble de ces législations et leur application. En effet, l'utilisation qui est faite des instruments répressifs pose de nombreuses questions du point de vue de la protection des principes fondamentaux des droits de l'Homme.

C'est pourquoi différentes associations actives dans la défense des droits et libertés fondamentaux ont initié la mise en place d'un groupe de réflexion et d'action à ce sujet.

Objectif

L'objectif de ce groupe est double :

Rassembler et porter la voix des différents membres de la société civile (associations et particuliers, professionnels de la Justice ou non, représentants politiques ou autres, etc.) qui considèrent que les dispositifs mis en place dans le cadre de la lutte anti-terroriste entraînent ou risquent d'entraîner de graves atteintes aux droits fondamentaux des personnes ;

Réaliser un travail d'observation et de critique des différents dispositifs légaux anti-terroristes et de leurs applications.

Actions

Dans cette optique, le Comité a eu pour première tâche la réalisation d'un document exprimant les principales critiques qu'il y a lieu d'opposer en la matière. Il s'agit de la Charte du Comité T. Ce texte fondateur, ouvert à signatures, devra être largement diffusé.

Dans un second temps, le Comité s'attellera à un travail juridique d'analyse des législations anti-terroristes et de leurs applications. A cet égard, afin d'éviter de se confiner à une analyse purement théorique, il pourra utilement suivre les procédures faisant application de celles-ci (tel que, par exemple, les procès GICM et DHKP-C, en attendant les procès qui suivront) afin d'identifier sur les

terrains judiciaire et policier l'existence d'éventuelles dérives en la matière.

Le Comité rendra un rapport annuel relatant ses travaux au cours de l'année écoulée. Il exercera également une fonction de vigilance ponctuelle et pourra, lorsqu'il le jugera nécessaire, remettre des rapports intermédiaires ou des communications ciblées.

Les documents produits par le Comité seront accessibles sur un site internet, hébergé au départ de celui de la Ligue des droits de l'Homme.

Composition

Le Comité est composé de membres de la société civile ayant une expertise ou un intérêt dans les matières traitées par celui-ci et qui adhèrent à la charte constitutive.

Ils appartiennent au Comité a titre individuel et sont exclusivement des personnes physiques qui y siègent à titre personnel et non en tant que représentants des associations, mouvements, partis ou autres structures auxquels ils peuvent appartenir par ailleurs.

L'inclusion ou non de nouveaux membres relève de l'appréciation du Comité. Les membres du Comité désignent parmi eux un porte-parole et un secrétaire.

Les membres actuels du Comité sont :

Dounia Alamat
Laurent Arnauts
Georges-Henri Beauthier
Paul Bekaert
Axel Bernard
Mathieu Beys
Mathieu Bietlot
Maria-Luisa Cesoni
Stéphane Cornet
Jean Cornil
Jacques Debatty
Marie-Pierre de Buisseret
Céline Delforge
Géraldine De Sélys
Gérard De Sélys
Josy Dubié
Jan Fermon
Zoé Genot
Arnaud Ghys
Raf Jaspers
Fouad Lahssaini
Sophie Léonard
Manuel Lambert (secrétaire)
Vincent Letellier
Arnaud Lismond
Christophe Marchand
Juliette Moreau
Jean-Claude Paye
Laëtitia Sedou
Charlotte Steisel
Benoît Van der Meerschen
Jos Vander Velpen
Stefaan Van Hecke
Dan Van Raemdonck (porte-parole)

Olivia Venet
Magali Wyngaerden

Création

Le Comité T est créé à l'initiative de plusieurs associations de défense des droits humains. Ces associations parrainent la création du Comité, mais n'en sont pas membres et n'ont aucun pouvoir d'injonction ou d'interférence dans les activités du Comité.

Il s'agit actuellement des associations suivantes :

Association pour une Taxation des Transactions financières et l'Aide aux Citoyens (ATTAC Wallonie-Bruxelles)

Centre d'Action Laïque (CAL)

Centre National de Coopération au Développement (CNCD)

Comité pour la Liberté d'Expression et d'Association (CLEA)

Liga voor Mensenrechten (LVM)

Ligue des droits de l'Homme (LDH)

Observatoire International des Prisons (OIP)

Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT-Europe)

Syndicat des Avocats pour la Démocratie (SAD)

Prise de décision

Les décisions se prennent par consensus.

Toutefois, il est loisible aux membres d'émettre des opinions dissidentes.

Procès DHKP-C : fin de la saga

Epilogue d'une saga judiciaire

Le 23 décembre 2009, la Cour d'appel de Bruxelles a rendu son arrêt dans l'affaire du DHKP-C. Cette décision met fin à une procédure pénale longue de plus de 10 ans, le parquet fédéral n'ayant pas formé de pourvoi en cassation contre cette décision. Bien que l'Etat turc – partie civile à cette procédure – se soit pourvu en cassation contre cette nouvelle décision, cela fût sans conséquence, la Cour de cassation rejetant ce pourvoi.

Rappel des faits¹

Les faits remontent à 1999, lors de la découverte par la police d'armes, de munitions, de documents d'identité, mais aussi de matériel de propagande pour le DHKP-C – réseau d'extrême gauche turc – dans un appartement de Knokke. Six individus avaient alors été poursuivis pour association de malfaiteurs, appartenance à une organisation criminelle et à une organisation terroriste.

La Cour d'appel de Bruxelles a été saisie de cette affaire suite à la cassation avec renvoi d'un arrêt de la Cour d'appel d'Anvers. Dans cette décision, la Cour d'appel d'Anvers avait condamné trois des suspects (Musa Asoglu, Kaya Saz et Feriye Erdal) essentiellement pour détention d'armes et de faux documents. En revanche, elle avait acquitté les prévenus pour les charges d'appartenance à une association de malfaiteurs, à une organisation criminelle et à un groupe terroriste, contrairement au réquisitoire du parquet fédéral contre deux d'entre eux (Bahar Kimyongür et Musa Asoglu). Ce dernier estimait en effet que la seule diffusion d'informations sur un groupe extrémiste pouvait être assimilée à une activité terroriste. L'accusation d'appartenance à un groupe terroriste était basée exclusivement sur l'activité de deux des prévenus dans le bureau d'information du DHKP-C à Bruxelles. Néanmoins, la Cour de cassation a considéré que ces acquittements étaient insuffisamment motivés et les a cassés dans son arrêt du 23 décembre 2009. La Cour d'appel de Bruxelles a estimé que l'appartenance à une association de malfaiteurs, pour les faits datant de 1999 liés à l'appartement de Knokke, était bien établie pour trois des prévenus. En outre, elle a confirmé l'acquittement concernant l'accusation d'appartenance à une organisation criminelle et, plus important encore, concernant l'appartenance à une organisation terroriste.

Analyse

1. La décision soutient que l'appartenance à un mouvement extrémiste ayant commis des attaques armées en Turquie ne suffit pas pour être assimilé à un terroriste et s'oppose à l'utilisation du dispositif pénal pour incriminer une position politique. Le point clé de cet arrêt est l'affirmation explicite que la participation aux activités d'un bureau d'information du DHKP-C à Bruxelles ne peut être assimilée à la participation à un groupe terroriste. Dans sa motivation, la Cour d'appel de Bruxelles se réfère sur cette question de façon très claire à la liberté d'expression :

« L'information qui a été diffusée s'est limitée à une mise en perspective politique et idéologique d'événements récents dans le contexte de persécutions (réelles ou non) par les autorités turques de sympathisants d'une certaine tendance politique. La nature de l'information et l'interprétation qui a été donnée par les prévenus tombe sous la protection du droit à la liberté d'expression protégé par la Constitution et par les traités internationaux. Sur ce point il est important de constater que l'information qui a été diffusée était déjà publique auparavant »².

La Cour ajoute que le fait que Bahar Kimyongür ait montré de la sympathie pour un mouvement

¹ Voir les rapports 2006, 2007 et 2008 du Comité T.

² Arrêt du 23 décembre 2009, p. 31. Toutes les citations de l'arrêt sont des traductions des auteurs.

violent ne change rien à cette constatation. La Cour a ainsi, à juste titre, opposé l'exercice des droits fondamentaux – le droit à la liberté d'expression en l'occurrence – comme limite à l'application de la législation anti-terroriste.

2. La Cour a également rejeté la méthode du ministère public, qui consistait à déduire de l'unité de pensée politique et d'objectifs des prévenus avec le courant plus large du DHKP-C la preuve de la culpabilité à des délits d'association. La Cour a estimé que les prévenus ne sauraient être tenus pour responsables des faits commis par d'autres membres du courant politique auquel ils appartiennent, ni d'ailleurs des objectifs du courant politique dans son ensemble. Les prévenus ne peuvent être tenus pour responsables que de leurs propres actes. La preuve doit être livrée par le ministère public que les prévenus auraient d'autres liens concrets que la simple communauté d'idées politiques ou la simple appartenance à la même organisation politique, pour pouvoir conclure à un délit d'association.

Une telle solution résulte de la qualification de « *faction* » donnée par la Cour à l'association de malfaiteurs dont les prévenus auraient fait partie, faction qui n'englobe pourtant pas la totalité du DHKP-C, malgré l'affirmation du parquet fédéral :

« Tant la faction, dont la dénomination est incertaine et dont le nombre de membres ne peut pas être déterminé de façon précise sur base des éléments du dossier pénal, mais dont l'existence a été prouvée, que le groupe qui faisait partie de cette faction et qui résidait dans l'appartement à Knokke-Heist, sont des associations au sens des articles 322 et 323 du Code pénal. La découverte des statuts du DHKP-C chez les prévenus n'implique pas que cette organisation peut être identifiée à l'association délictueuse dont les prévenus faisaient partie. »

La Cour a donc ainsi contourné le piège d'une interdiction de fait de l'ensemble d'une organisation, malgré les réquisitions du parquet fédéral.

Avant de conclure à l'existence d'une association de malfaiteurs, la Cour exige la preuve que les prévenus ont bien établi des liens avec d'autres individus dans le but de commettre des délits. En l'espèce, la Cour a déduit des circonstances de fait l'existence d'un tel lien pour trois des prévenus, en soutenant que les armes et les munitions retrouvées à Knokke devaient nécessairement être destinées à des tiers. De plus, elle a soutenu que les documents saisis démontraient l'appartenance des tiers à la faction qui a mené la lutte armée en Turquie. Concernant l'organisation criminelle – chef d'accusation pour lequel le parquet fédéral estimait suffisante la preuve de délits patrimoniaux commis à l'étranger par les membres et sympathisants du DHKP-C – la Cour a répondu :

« Un quelconque lien de coopération entre les prétendus auteurs d'extorsions et les prévenus n'a pas été établi. Il ne sort en rien qu'existeraient des liens entre les prévenus et les individus qui ont été condamnés aux Pays-Bas par le tribunal de l'arrondissement de Breda dans un jugement du 24 avril 2001 du chef d'extorsion. »³

Concernant l'application de la loi anti-terroriste, la Cour applique le même raisonnement :

« Le fait que l'inculpé Kimyongür exprime clairement – lors d'une interview télévisée – sa compréhension et sa sympathie pour ceux qui, en Turquie, ont eu recours à des actions violentes, et le fait qu'il s'est parfois montré très lié à ces factions (pendant l'interview où Kimyongür a utilisé à plusieurs reprises le pronom 'nous' pour parler du DHKP-C) n'enlève rien de la constatation précitée, puisque à aucun moment il n'est démontré qu'il parlait directement au nom de la direction de cette organisation, ou aurait disposé d'informations qui ne pouvaient être connues que par les dirigeants de cette association. »⁴

³ *Ibidem*, p. 29.

⁴ *Ibidem*, p. 31.

En ce qui concerne les trois délits d'association, l'arrêt applique une logique diamétralement opposée à celle du ministère public : ce dernier estimait qu'il était suffisant de juger globalement le DHKP-C, et de ne démontrer que par la suite les divers liens des prévenus avec ce mouvement pour justifier une condamnation pour délit d'association. La Cour inverse en effet le raisonnement : elle a examiné dans un premier temps l'association concrète qui aurait pu être formée par les accusés, ou à laquelle les inculpés auraient participé, puis a jugé dans un second temps cette association sur la base des éléments constitutifs d'un délit d'association. Les liens concrets entre les membres de l'association importent alors davantage que la communauté d'idées ou d'objectifs politiques.

3. La Cour a limité à juste titre l'application de la loi anti-terroriste. Concernant l'article 140 §1^{er} du Code pénal – qui réprime la participation à une quelconque activité d'un groupe terroriste – la Cour remarque que la disposition légale exige que les actes commis par le prévenu doivent avoir contribué à la commission d'un crime ou d'un délit par le groupe terroriste, et que le prévenu doit en avoir eu connaissance. La Cour adopte le raisonnement suivant :

« La preuve n'a pas été fournie que les agissements des prévenus Asoglu et Kimyongür, pendant la période incriminée, ont contribué à la commission d'un crime ou d'un délit par le groupe terroriste, et que les prévenus avaient connaissance de ces activités. (...) La diffusion de l'information précitée, le 24 juin 2004, ne peut pas avoir contribué à la commission d'un attentat à la bombe qui avait déjà eu lieu quatre jours auparavant. Il n'y a pas non plus d'indications concrètes que la diffusion, le 28 juin 2004, d'informations concernant un attentat manqué commis le 28 juin, ait contribué à la commission (éventuellement après la période incriminée) d'un nouvel attentat ou un quelconque autre crime ou délit. La thèse du ministère public est que la communication d'informations suivant un attentat terroriste est, à la lumière des objectifs poursuivis par le groupe, aussi importante que l'attentat lui-même, aux yeux de ses auteurs. De cette façon, un attentat n'est commis qu'à condition que ses auteurs soient sûrs qu'une publicité suffisante sera donnée à l'acte. Cependant, une telle hypothèse ne peut être vérifiée en espèce, puisque l'information diffusée pendant la période incriminée (outre celle qui a trait au problème politique, à la situation déplorable – vraie ou présumée – en Turquie) concernait uniquement un attentat manqué (cette information était d'ailleurs exclusivement destinée à présenter des excuses aux victimes qui n'auraient pas du être visées par les auteurs). »⁵

En ce qui concerne l'organisation criminelle, la Cour a aussi adopté une interprétation stricte de la législation en posant le raisonnement suivant :

« Il ne ressort pas des pièces du dossier pénal que cette organisation, ou l'un ou plusieurs de ses membres, ont été impliqués dans la commission de délits dont le but était d'obtenir des avantages patrimoniaux par l'intimidation, la menace, la violence, la corruption, et à l'occasion desquels les structures commerciales (ou autres) ont été utilisées pour faciliter la commission des délits ou les dissimuler. »⁶

Les dispositions en matière d'organisations criminelles ont ainsi été ramenées à la définition initialement donnée par le législateur, après le rejet d'un projet plus large incluant des objectifs de répression politique, en visant en particulier la répression d'organisations criminelles maffieuses.

Pour le chef d'accusation d'association de malfaiteurs imputé à Bahar Kimyongür, la Cour a appliqué de façon stricte la loi pénale en décidant que :

« La présence de photocopies de certains documents d'identité de ce prévenu dans l'une des voitures peut être expliquée par son engagement en faveur de l'amélioration du sort des prisonniers politiques (existants ou prétendus), en mettant à leur disposition des pièces avec lesquelles ils pourraient quitter le pays, sans qu'il ne puisse pour autant être soupçonné de

⁵ *Ibidem*, pp. 31-32.

⁶ *Ibidem*, p. 27.

participer à une association ayant pour but de commettre des attentats contre des personnes ou des biens. »⁷

Le fait d'apporter une aide logistique, telle que la mise à disposition d'une carte d'identité dans le but précis de protéger des militants politiques, même à une organisation dont certaines branches font usage de la violence, n'est pas considérée par la Cour comme un acte de participation à une association de malfaiteurs.

4. L'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles est beaucoup moins explicite que la Cour d'appel d'Anvers dans sa critique sur la méthode d'administration de la preuve par le ministère public. Néanmoins, à l'instar de la Cour d'appel d'Anvers, la Cour n'accepte pas la méthode consistant à présenter comme preuve des hypothèses construites sur une accumulation d'indices et de suppositions largement invérifiables :

« Le simple fait que les flux financiers de l'organisation n'ont pas été éclaircis ne permet pas de conclure que ces revenus ont été obtenus par la commission de délits. »⁸

La Cour a déclaré les hypothèses suivantes du parquet fédéral non établies :

- La présence de Feriye Erdal et Kaya Saz dans d'autres appartements de la côte Belge que celui de Knokke, et qui avaient également été loués par Musa Asoglu ;
- La présence des prévenus Karatas et Akar dans cet appartement de Knokke ;
- La participation de Sari aux activités de Musa Asoglu dans l'appartement, alors que sa présence dans l'appartement n'a été établie que par le relevé d'une seule empreinte digitale sur une armoire de cuisine ;
- La participation de membres ou de sympathisants du DHKP-C à un trafic de drogue à Charleroi ;
- La participation des prévenus ou d'autres membres ou sympathisants du DHKP-C à des extorsions, comme affirmé par une lettre anonyme.

Concernant ce dernier fait, la Cour d'appel de Bruxelles a formulé exactement les mêmes critiques sur la méthode d'administration de la preuve utilisée par le parquet fédéral que la Cour d'appel d'Anvers l'avait fait auparavant :

« La même chose vaut pour la lettre anonyme reçue le 17 décembre 1998 par la brigade de gendarmerie d'Anvers, dans laquelle il est question d'extorsions de fonds commis au détriment de 40 ou 50 familles turques par des membres du DHKP-C nommément cités. Alors que les noms des personnes supposées avoir commis ces délits sont indiqués dans cette lettre, aucune enquête spécifique ne semble avoir été menée, de telle façon que rien ne permet de déclarer établis les faits cités dans cette lettre. De surcroît aucun des prévenus ne sont cités dans la lettre anonyme. En définitive, rien, dans les pièces qui ont été trouvées dans les archives en possession des prévenus, ne renvoie à ces prétendus membres du DHKP-C nommément cités, ni d'ailleurs à des collectes d'argent forcées à Anvers ou au Limbourg. »⁹

Les Cours d'appel d'Anvers et de Bruxelles ont donc refusé d'abaisser les minima des seuils de la preuve dans la direction souhaitée par le parquet fédéral. La Cour critique en outre implicitement l'attitude du parquet fédéral, qui a contribué à gonfler une affaire initialement relativement simple en une affaire de terrorisme international. La Cour émet cette critique dans le cadre de ses considérations sur le délai raisonnable : elle estime que ce délai n'a pas été respecté entre le moment où l'enquête concernant les faits relatifs à l'appartement de Knokke était terminée et le renvoi des prévenus devant le tribunal correctionnel, qui ne s'est fait que deux ans plus tard :

« Ce délai ne peut être justifié par le fait qu'on attendait éventuellement la jonction de l'enquête

⁷ *Ibidem*, p. 25.

⁸ *Ibidem*, p. 27.

⁹ *Ibidem*, p. 29.

concernant les accusations de meurtre de Sabançi, ni de l'enquête concernant la prévention [de terrorisme], laquelle n'a d'ailleurs pas été déclarée établie dans le chef des prévenus. »

Conclusion

Sous prétexte de la lutte anti-terroriste, le parquet fédéral a tenté dans cette affaire de faire régresser une série de garanties légales :

- Déduire la preuve de l'existence de délits dits d'association du seul lien idéologique (orientation politique commune, sympathie pour l'utilisation de la violence) des prévenus avec un courant politique dont certaines branches font usage de la violence ;
- L'interdiction de fait du DHKP-C ;
- La condamnation pour soutien à un groupe terroriste sans qu'il ne doive être établi que ce soutien a effectivement contribué à la commission d'un délit terroriste. De cette façon, il devenait possible de criminaliser la communication sur un conflit armé dès que cette communication montrait une certaine sympathie pour une organisation engagée dans la lutte armée ;
- L'abaissement du seuil de la preuve en matière pénale, en se contentant d'une construction d'hypothèses basée sur l'accumulation d'indications de natures diverses ;
- La criminalisation de l'aide à un mouvement dont des parties mènent une lutte armée.

La Cour d'appel de Bruxelles, à l'instar de celle d'Anvers, s'est opposée à la tentative de faire reculer les limites sur tous les points précités, et s'est appuyée sur l'interprétation stricte de la loi pénale. Ce faisant, la Cour a adopté une attitude protectrice à l'égard des droits fondamentaux.

En effet la Cour s'est alignée sur la jurisprudence constante de l'époque, et la politique qui a précédé le déclenchement de la « guerre contre la terreur », concernant les activités se déroulant sur le territoire belge en relation avec un pays, même allié, où a lieu un conflit armé.

Ces points de vue peuvent être résumés comme suit :

1. La communication concernant ce conflit est libre, tant que cela ne donne pas lieu à un discours de haine ni qu'elle n'incite à des délits. Le fait de montrer de la sympathie pour une action violente est protégé par la liberté d'expression. En outre, l'organisation destinée à communiquer sur les points précités ne doit pas être interdite.
2. Le soutien logistique, pour autant qu'il ne tombe pas sous le point 3 ci-après, est autorisé.
3. Le soutien logistique actif à partir du territoire belge à une lutte armée n'est pas autorisé (par exemple par la fourniture d'armes ou de faux documents).

Le parquet fédéral n'a pas formé de pourvoi en cassation contre cette décision, ce qui pourrait laisser penser que la législation anti-terroriste n'est pas problématique, d'autant plus que la Cour l'a interprétée de façon suffisamment stricte pour qu'elle ne constitue pas une menace pour les libertés fondamentales. Ce serait toutefois oublier qu'avant la Cour d'appel d'Anvers et la Cour d'appel de Bruxelles, le tribunal correctionnel de Bruges et la Cour d'appel de Gand avaient suivis l'ensemble du réquisitoire du parquet fédéral. Cette grave contradiction entre deux décisions basées sur un dossier identique est l'illustration supplémentaire des sérieux problèmes posés par la législation anti-terroriste.

En premier lieu, il convient de conclure que ce genre de législation d'exception, qui s'appuie sur des définitions extrêmement imprécises et sur l'utilisation de concepts politiques comme critères de droit pénal, mène inévitablement à des dérives. Le législateur doit ainsi se questionner sur la portée de telles dispositions, pour les pertes financières et de temps que leur imprécision engendre, mais surtout pour la menace qu'elles représentent pour les droits fondamentaux. Il convient dès lors d'évaluer si le droit pénal classique ne suffit pas pour assurer la protection de la sécurité publique, afin de déterminer la nécessité d'une législation d'exception dérogatoire au droit commun.

Dans le cas où ce test de nécessité se révélerait positif dans le chef du législateur, ce dernier

devra – à tout le moins – en définir plus strictement le champ d'application. Outre le fait que plusieurs juridictions sont arrivées à des conclusions diamétralement opposées – nonobstant une même base légale et un même dossier – créant une grave insécurité juridique, il ne faut pas oublier que la Cour d'appel n'intervient qu'à la fin du processus judiciaire, limitant son influence. De plus, rien ne s'oppose à ce que le parquet fédéral adopte une large interprétation de la loi pour lancer des enquêtes dans les futures affaires du même type, pour autant qu'il trouve un appui dans les juridictions d'instruction, ce qu'il réussit à faire sans la moindre peine en l'espèce.

L'attitude protectrice des droits fondamentaux dans le chef de la magistrature assise est donc loin d'être suffisante, puisqu'elle n'intervient qu'en toute fin de processus : si la loi pénale ne saurait – par définition – empêcher tout dérapage, elle peut les limiter incontestablement malgré tout. La révision du Code pénal concernant les infractions terroristes est donc plus que jamais une nécessité.

Répression de la provocation au terrorisme ou de la liberté d'expression ?

Introduction

Un avant-projet de loi a été présenté au gouvernement sous la dernière législature. Celui-ci avait comme objet la modification du Titre 1^{er} du Code pénal afin de procéder à la transposition en droit belge de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme¹⁰.

Cet avant-projet de loi vise à introduire dans le Code pénal essentiellement 4 nouveautés :

1. Tout d'abord il introduit à l'article 137 du Code pénal un 7^{ème} point qui rend punissable la tentative au sens des articles 51 et 53 CP de commettre les délits terroristes énumérés au § 2 de l'article 137.
5. Un article 141/1 est inséré qui rend punissable la diffusion ou la mise à disposition de messages, si cette diffusion ou mise à disposition a été faite avec l'intention d'inciter à commettre une infraction terroriste et à la condition que ce comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.
6. Un article 142/2 est inséré dans le Code pénal qui rend punissable le fait de solliciter une autre personne pour commettre une infraction terroriste.
7. Un article 141/3 est inséré qui rend punissable toute personne qui aura donné des instructions pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou pour d'autres méthodes ou techniques spécifiques en vue de commettre une infraction terroriste.

L'avant-projet de loi contient donc une extension très sensible de la législation anti-terroriste existante.

Une question de démocratie parlementaire

Comme il a été dit ci-dessus, pour l'essentiel, ce projet de loi transpose en droit belge la décision-cadre du 28 novembre 2008.

Début 2008, la proposition de décision-cadre avait été soumise au législateur pour effectuer un contrôle de subsidiarité.

La Commission de la Justice de la Chambre des représentants avait estimé dans son avis que, par rapport à la subsidiarité, la décision-cadre n'appelait pas d'observations et qu'elle respectait le principe de proportionnalité. Mais la Commission avait également accompagné cet avis d'une série de questions pertinentes adressées à la Commission européenne. L'analyse du contenu de ces questions démontre qu'il ne peut être interprété que comme de très sérieuses réserves.¹¹

La Commission de la Justice du Sénat, dans son avis du 16 janvier 2008, avait été au-delà. Tout en se ralliant à la nécessité « *de régler au niveau européen la sanction du terrorisme en raison du caractère international du terrorisme et du caractère transfrontière de l'utilisation d'internet à des fins de terrorisme* »¹², le Sénat avait demandé que la Commission européenne « *démontre de manière plus précise en quoi les législateurs nationaux ne seraient pas en mesure de réagir adéquatement par rapport à des comportements inacceptables tels que la provocation directe à*

¹⁰ Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

¹¹ Chambre des représentants, 2^{ème} session de la 52^{ème} législature - DOC 52-06-54/001.

¹² Sénat, session de 2007/2008, 16 janvier 2008, 4-508/2.

commettre des délits terroristes »¹³ et, en outre, avait recommandé que « la Commission européenne puisse contrôler elle-même, de manière proactive, dans quelle mesure un problème se pose dans les différents États membres de l'UE. La subsidiarité exige que l'on tienne compte des circonstances politiques concrètes spécifiques dans les différents États membres de l'UE pour légiférer en la matière »¹⁴

Des réserves importantes concernant le principe de subsidiarité avaient ainsi été exprimées par le législateur.

Concernant la proportionnalité, l'avis de la Commission du Sénat était encore plus tranché. L'avis contient notamment les réserves et observations suivantes :

« — émet des réserves en l'absence d'éléments suffisants permettant d'évaluer la pertinence et tous les effets des mesures proposées, en particulier l'incrimination de la « provocation publique à commettre une infraction terroriste » telle que définie dans la proposition de décision-cadre et l'incrimination des actes préparatoires aux trois nouvelles infractions visées par la proposition ;

— souhaite qu'il soit démontré que les mesures envisagées — et en particulier les incriminations précitées — n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, et ne portent pas atteinte aux droits et libertés fondamentaux tels que la liberté d'opinion, d'expression, d'association et la liberté de la presse. À cet égard, la commission relève, de façon plus générale, l'absence à ce jour d'un équilibre entre la coopération sur le plan sécuritaire et la coopération sur le plan des droits et libertés individuelles au sein de l'Union ;

— rappelle qu'il s'impose de respecter strictement le principe de légalité, ce qui requiert une définition claire du champ d'application de l'incrimination. »¹⁵

Bref, les commissions des assemblées législatives auxquelles ce projet avait été soumis avaient clairement indiqué leurs réserves tant en ce qui concerne la subsidiarité que la proportionnalité, même si les objections du Sénat sur ce deuxième point sont formulées de façon plus formelle que celles de la Chambre.

Les questions ont été adressées à la Commission européenne laquelle a répondu par une lettre datée de mai 2008. La Commission européenne renvoie dans cette réponse essentiellement au mémorandum explicatif et ne répond en réalité pas substantiellement aux questions et observations du législateur belge.

Des assemblées parlementaires d'autres pays européens avaient soulevés des questions similaires. C'est ainsi que le *Riksdag* suédois avait estimé que les propositions se trouvaient dans la zone grise jouxtant les droits constitutionnels et qu'il n'était pas démontré que les propositions de la Commission européenne respectaient ces droits.

Si l'attitude de la Commission, qui répond de façon assez formelle aux parlements nationaux, devant lesquels elle n'est en tout cas pas responsable, ne peut étonner, l'attitude du gouvernement belge est plus inquiétante. En effet, le Conseil européen qui n'est autre que la réunion intergouvernementale dans laquelle les différents pouvoirs exécutifs nationaux décident, a adopté la proposition initiale de la Commission sans tenir compte des observations importantes faites par les législateurs belges et autres qui touchaient notamment à l'exercice des droits fondamentaux.

Rappelons à cet égard que l'avis critique du Sénat qui ne se prononçait pas de façon positive sur la proportionnalité de la proposition avait été émis à l'unanimité des sénateurs représentant la majorité et l'opposition réunis.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

C'est dans cette situation que le gouvernement belge est revenu devant le législateur avec un projet de loi qui n'est en rien différent de celui du texte qui avait initialement été rejeté ou pour tout le moins très sévèrement remis en question par le législateur, mais cette fois-ci avec l'argument que c'est « l'Europe qui a voté ce texte et que donc il faut le transposer ».

Le pouvoir exécutif, en l'occurrence le gouvernement, ne semble en rien tenir compte du point de vue exprimé à l'unanimité par les sénateurs. L'adoption ou la non-adoption d'un tel projet de loi est donc une question qui touche directement à la démocratie parlementaire, au respect ou non que l'Exécutif montre à l'égard du pouvoir législatif et au respect que le Parlement se doit à lui-même et aux électeurs qu'il représente.

Rappelons dans ce cadre aussi que la non-transposition d'une décision-cadre n'entraîne de fait aucune sanction de la part des instances de l'UE et obligerait le gouvernement sans doute à renégocier au niveau européen.

Un projet contraire au principe de légalité et menaçant sérieusement la liberté d'expression

Le point clé de cette nouvelle décision-cadre et du projet de loi réside dans la disposition qui concerne l'incitation à un acte terroriste.

Rappelons à cet égard tout d'abord que les services de police et la justice ne sont pas sans moyens contre ceux qui provoquent directement des délits, y compris les crimes et les délits terroristes. L'article 66 du Code pénal dispose que le provocateur direct "privé" (c'est à dire celui qui par des dons, des promesses provoque une autre personne à commettre un délit) aussi bien que le provocateur "public" (celui qui par des discours, des écrits rendus publics incite d'autres à commettre des délits) sont punissables comme auteurs du délit. A cet égard le texte actuel ne rajoute donc rien sauf la confusion car deux textes seront désormais applicables aux mêmes faits.

L'article 141/1 tel qu'il est proposé rend punissable « *toute personne qui aura diffusé ou mis à la disposition du public de toute autre manière un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions visées par l'article 137 (...) lorsqu'un tel comportement qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.* »

Cette disposition est l'exemple type d'un texte flou, imprécis et violant dès lors le principe de légalité.

Le seul élément constitutif objectivable de ce texte est la question de savoir si oui ou non un message a été diffusé ou mis à la disposition du public de toute autre manière. En effet cela ne devrait pas être difficile pour le juge de constater si oui ou non cette condition est remplie.

Ensuite, le texte contient une accumulation d'autres éléments constitutifs où le juge devra spéculer sur ce qui s'est passé dans la tête du prévenu mais aussi dans la tête de tous les membres du public en général.

Tout d'abord, s'agissant d'une provocation « indirecte », en d'autres termes d'un message qui ne dit pas clairement que des délits terroristes doivent être commis, le juge devra spéculer sur toutes les lectures possibles du contenu du message. Il devra en quelque sorte partir à la découverte du contenu voilé du message transmis.

Ensuite, le juge devra tenter de déceler l'intention qui a été à la base de la diffusion du message qui est lui-même susceptible d'interprétation. Cette intention doit être « d'inciter à la commission d'un délit terroriste ».

Dans certaines situations, en fonction du contenu du message disposé ou mis à la disposition cela peut devenir un exercice extrêmement périlleux. Quid d'un message qui contextualise un acte de violence ? Ou de toutes sortes de commentaires généraux, de réflexions de nature générale,

de prise de position et des points de vue sur des situations parfois extrêmement complexes dans des régions lointaines du monde ? Ces messages pourraient très bien tomber sous cette définition en fonction de l'impression subjective que les juges pourraient en avoir. Le juge devra spéculer sur le sens des mots, sur les arrière-pensées des uns et des autres.

Mais cela ne suffit pas. En outre, le juge devra dire si la diffusion du message « *crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises* ». Le juge devra donc aussi sonder le cerveau de tous les membres de l'audience qui ont reçu le message pour voir si l'un ou l'autre qui a reçu ce message n'aurait pas pu être influencé, même s'il n'est pas passé à l'acte au moment de juger, dans le sens où dans son esprit aurait pu naître une éventuelle idée qui pourrait le faire passer à l'acte à l'avenir. En effet, c'est le risque et lui seul qui doit être évalué par le juge. Il s'agit donc d'un élément subjectif par excellence qui ne doit même pas avoir été matérialisé d'une quelconque façon.

La disposition telle qu'elle est rédigée sera donc inévitablement une source majeure d'insécurité juridique où des juges, en fonction de leurs impressions subjectives et sur base de spéculations sur ce qui aurait éventuellement pu se passer, vont devoir sonder les intentions non matérialisées du prévenu et les intentions tout aussi peu matérialisées de ceux à qui le prévenu s'est adressé.

Soit le texte est inutile, inapplicable et sera mis de côté par les magistrats, soit il devra inévitablement devenir la source arbitraire et de sérieuses atteintes à la liberté d'expression.

Rappelons à cet égard que la conviction que la magistrature assise sera bien capable de faire la part des choses et de distinguer les comportements punissables des autres n'est pas suffisante puisque la magistrature assise n'intervient en général qu'à la fin du processus et que les juridictions d'instruction sont en général moins critiques à l'égard de l'application de ce genre de dispositions.

On ne peut pas oublier que cette nouvelle extension très sensible de la législation anti-terroriste intervient à un moment où les problèmes d'application de la législation terroriste existante ont amené les commissions de la Justice du Parlement à procéder à une évaluation du dispositif légal existant.

De plus, la saga de Bahar Kimyongür a démontré à quel point la législation existante, et en particulier l'article 140 du Code pénal relatif au groupe terroriste, ont déjà mené à des difficultés d'interprétation.¹⁶ Le parquet fédéral, et avec lui le tribunal correctionnel de Bruges et la Cour d'appel de Gand, avaient estimé que les agissements de Bahar Kimyongür, qui se limitaient précisément à la diffusion d'informations, étaient des actes de participation à un groupe terroriste, selon certains même des actes d'un dirigeant d'un groupe terroriste. La Cour d'appel d'Anvers et celle de Bruxelles avaient pour leur part estimé que les mêmes actes (rien n'avait été changé aux faits qui avaient été soumis au jugement et aucun nouvel élément n'avait été découvert en cours de procédure), au contraire ne révélaient en rien un comportement délictueux et étaient au contraire des faits qui rentraient parfaitement dans le champ de la liberté d'expression.

Le nouveau texte ne peut que rajouter à la confusion qui existe déjà. En effet si ce texte avait été appliqué à l'affaire DHKP-C, le juge aurait en outre dû sonder les intentions les plus secrètes qu'aurait pu avoir Kimyongür (ne voulait-il quand-même pas secrètement, dans le plus profond de ses pensées, inciter d'autres à participer à des actions armées ?), mais il aurait également dû juger si le message porté par Kimyongür n'aurait pas pu susciter dans l'un ou dans l'autre esprit, même malade, la résolution de passer à l'acte.

Il est totalement incompréhensible que le gouvernement, alors même qu'il est devenu clair que les textes existants sont source d'insécurité juridique et doivent à tout le moins être réexaminés pour voir s'il est possible de définir plus clairement les comportements réellement visés, propose un nouveau texte qui ne peut qu'amener des confusions encore plus importantes.

¹⁶ Voir *supra*.

Conclusion

Le projet de loi préparé par le gouvernement pose de très sérieuses questions quant au respect de la démocratie parlementaire, de la séparation des pouvoirs et témoigne d'un manque de respect flagrant à l'égard du Parlement.

Le texte proposé, et plus particulièrement celui du nouvel article 141/1, ne peut être que source d'insécurité juridique, de violation du principe de légalité, à cause de son imprécision et son renvoi à des notions subjectives, de surcroît cumulées.

Cela est d'autant plus grave que l'article 141/1 concerne directement et exclusivement des situations où la liberté d'expression est en jeu. Le texte ne peut donc, pour autant qu'il serait appliqué, mener qu'à des violations de cette liberté fondamentale.

En outre, ce texte risque une fois de plus de devenir une source de gaspillage de ressources financières, humaines, de forces de police et d'instances judiciaires hyperspécialisées censées protéger les citoyens contre les actes de violence les plus graves, mais qui risquent de se retrouver dans une situation où des moyens considérables devront être consacrés à des enquêtes visant à sonder les intentions non-exprimées de personnes ayant diffusé de l'information ou des messages et, de surcroît, de l'effet que ces messages auraient pu avoir sur l'ensemble de ceux qui les ont reçus.

Rien n'empêche le législateur belge de rejeter un tel projet de loi. Le législateur pourrait parfaitement estimer que, d'une part, certains aspects de ce qui est proposé (incitation directe, sollicitation à commettre une infraction terroriste) sont déjà suffisamment réprimés par l'article 66 §§ 3 et 4 du Code pénal et, qu'en outre, les dispositions réprimant « l'incitation indirecte » violent le principe de légalité consacré par la Constitution, la Convention Européenne des Droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et limitent de façon disproportionnée, et donc contraire à l'art. 10 CEDH, le droit à la liberté d'expression, conformément à ce que la Commission de la Justice du Sénat, dans son avis sur la proportionnalité de la décision-cadre, et le *Riksdag* suédois avaient dit.

Petit tour d'Europe des listes antiterroristes: en finir avec l'instrumentalisation politico-diplomatique ?

Introduction

Dans son rapport 2007¹⁷, le Comité T avait déjà décrit abondamment et critiqué le mécanisme des listes antiterroristes, mis en place notamment par la présidence belge de l'Union européenne (UE) en 2001¹⁸. Depuis lors, les condamnations, tant judiciaires qu'émanant d'organisations internationales, se sont multipliées, confirmant tardivement ce que les défenseurs de droits fondamentaux dénoncent depuis leur adoption¹⁹. Cette contribution passe brièvement en revue certaines évolutions récentes, qui nécessitent une révision fondamentale du mécanisme. La présidence belge devrait par conséquent corriger le monstre de Frankenstein qu'elle a contribué à produire 9 ans plus tôt.

Les mesures de l'ONU ne peuvent pas servir de justification à des violations des droits fondamentaux par l'Union européenne et la Belgique

Dans son célèbre arrêt Kadi du 3 septembre 2008, la Cour de justice de l'UE, à Luxembourg, a reconnu que les droits fondamentaux doivent prévaloir, même lorsque l'UE applique des sanctions décidées par l'ONU. Cette décision annule celle du tribunal de première instance qui avait refusé d'exercer un contrôle digne de ce nom²⁰. Il n'est donc plus question, pour le Conseil de l'UE, de se cacher derrière une décision de l'ONU pour refuser d'appliquer des principes aussi fondamentaux que les droits de la défense, le droit d'être entendu et le droit à un contrôle juridictionnel effectif²¹. Ces droits sont considérés comme découlant des principes constitutionnels de l'UE et ne peuvent pas être mis en échec par un accord international, y compris de l'ONU.

En octobre 2008, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a sévèrement critiqué la Belgique pour le gel des fonds du couple belge Sayadi-Vinck²². En 2002, les autorités belges avaient fourni au Comité des sanctions de l'ONU des informations ayant abouti à l'inscription des époux sur la liste onusienne, cela sans attendre l'issue de l'instruction qui les blanchira de tous soupçons en 2005. Les défenseurs de l'Etat belge prétendaient que sa responsabilité n'était pas engagée parce qu'il était obligé d'appliquer les décisions de l'ONU et qu'il lui était impossible de radier lui-même les noms de la liste onusienne. Le Comité des droits de l'homme n'a pas suivi ce raisonnement formaliste et fallacieux, constatant que c'est la communication par la Belgique des noms des époux aux instances onusiennes qui a abouti à leur inclusion dans la liste pendant tant d'années alors qu'aucune charge ne pesait contre eux. Moralité : un Etat ne peut pas impunément se

¹⁷ Comité T, rapport 2007, points 4.1 et 4.2.:

<http://www.liguedh.be/images/PDF/documentation/rapports/comit%20t%20rapport%202007.pdf>.

¹⁸ Règlement 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO L 344 du 28.12.2001).

¹⁹ Voir notamment Statewatch qui, dès janvier 2002, tirait la sonnette d'alarme, "New EU measure on terrorism criminalises all refugees and asylum-seekers", Statewatch analysis n° 8, <http://www.statewatch.org/news/2002/jan/refugee.pdf>.

²⁰ TPI T-306/01, Kadi/Conseil et Commission, T-315/01 Yusuf et Al Barakaat/Conseil et Commission du 21 septembre 2005, respectivement. Dans ces décisions, le tribunal se limitait à contrôler les listes uniquement à l'aune du ius cogens, c'est-à-dire des règles du droit international auxquelles on ne peut jamais déroger mais qui ne sont pas clairement définies.

²¹ CJCE, C-402/05 P et C-415/05 P, Kadi et Al Barakaat/Conseil et Commission, 3 septembre 2008,

http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&n_umaaff=C-415/05&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100. Communiqué de presse de la Cour n° 60/2008 du 3 septembre 2008 : <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-06/cp080060fr.pdf>.

²² Voir *infra*. Sur cette affaire, voir également : Rapport 2006 du Comité T et Frederic KRENC, « La Belgique "condamnée" pour la première fois par le Comité des droits de l'homme sur fond de lutte contre le terrorisme – Cap sur Genève », *J.T.* 2009, pp. 621-628.

retrancher derrière ses « obligations internationales » alors qu'il est lui-même à l'origine de la stigmatisation inconsidérée des personnes visées au niveau international. Finalement, le couple ne sera retiré de la liste qu'en juillet 2009, après plus de 7 années de procédures²³.

Des individus stigmatisés sur base de décisions non pertinentes ou de simples rumeurs

Dans l'affaire du ressortissant philippin Jose Maria Sison, des décisions judiciaires n'ayant rien à voir avec le terrorisme ont été utilisées à l'appui de son inclusion dans la liste. Il s'agissait de décisions prises dans une procédure d'asile et de séjour et d'une décision dans une affaire pénale qui ne relevait pas du terrorisme, et pour laquelle il avait bénéficié d'un non-lieu, tant aux Philippines qu'aux Pays-Bas. Le parquet néerlandais n'avait pas hésité à tenter des poursuites sur base d'un dossier qui, selon la Cour suprême des Philippines, reposait sur des « considérations politiques ». Ces éléments ont amené le Tribunal de première instance de l'UE à annuler son inclusion dans la liste²⁴.

Dans le cas de l'homme d'affaire égyptien Youssef Nada, son inclusion dans la liste de l'ONU est notamment due à un article du *Corriere della Sera* de 1997 repris par des « experts en terrorisme », des services de renseignements et de nombreux autres médias²⁵ sans qu'aucune charge ne soit finalement retenue, ni par la justice suisse, ni par la justice italienne²⁶. Il ne sera « délisté » par l'ONU qu'en septembre 2009²⁷.

L'objectif de pression diplomatique ouvertement reconnu

Selon Gilles de Kerckhove, coordinateur de la politique antiterroriste de l'UE, les listes sont « une pression qu'on met sur un individu ou une organisation », qui s'exerce « aussi longtemps que la personne ou l'organisation a l'intention de commettre des actes terroristes ».²⁸

Il admet que le procédé ne « permet pas de geler énormément d'avois » mais qu'il conserve néanmoins toute son utilité « pour des raisons politiques car en désignant ainsi une personne ou une organisation, vous dites clairement qu'il ne s'agit pas d'une organisation politique qui se bat pour des droits politiques mais d'une organisation criminelle et terroriste. (...) Par exemple, il est très important pour les colombiens de pouvoir désigner les FARC comme organisation terroriste et d'avoir le soutien de l'Europe dans leur combat, c'est la même chose pour les turcs avec le PKK »²⁹.

Gilles de Kerckhove a également fait cette déclaration intéressante : « même si une personne ou une organisation remplit toutes les conditions pour figurer sur la liste des organisations terroristes, les Etats membres de l'UE peuvent néanmoins décider qu'il n'est pas adéquat de les inscrire car il peut y avoir des négociations secrètes pour convaincre une organisation de changer. Je me rappelle d'au moins un cas en Amérique latine où il s'agissait clairement d'une organisation terroriste mais il y avait des efforts diplomatiques visant à les convaincre d'abandonner. »³⁰ Ces

²³ L'ensemble des personnes retirées de la liste de l'ONU fait l'objet d'une liste spécifique : <http://www.un.org/sc/committees/1267/docs/De-listed.htm>. Notons que le couple avait obtenu, le 11 février 2005, que le tribunal de première instance de Bruxelles condamne l'Etat belge à solliciter leur retrait de la liste auprès du Comité des sanctions de l'ONU (Frédéric KRENC, *op. cit.*, p 622).

²⁴ TPI, T-341/07, Sison/Conseil, 30 septembre 2009, <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T-341/07&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>.

²⁵ Voir Sylvia CATTORI, « Les injustices subies par Youssef Nada : Un cas d'école », 18 janvier 2010, <http://www.silviacattori.net/article1084.html>.

²⁶ Motion de Dick Marty, « Les fondements de notre ordre juridique court-circuités par l'ONU », au Conseil des Etats, 8 septembre 2009, http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/s/4811/306539/f_s_4811_306539_306688.htm.

²⁷ <http://www.un.org/sc/committees/1267/docs/De-listed.htm>.

²⁸ Propos tenus lors d'une conférence internationale consacrée aux listes antiterroristes le 20 octobre 2009, organisée par le *European Center for Constitutional Rights* (recueillis par Mehmet KOKSAL, « A quoi servent les listes terroristes ? », 23 octobre 2009: <http://parlemento.wordpress.com/2009/10/23/a-quoi-servent-les-listes-terroristes>).

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

propos sont une confirmation quasi-officielle de ce que l'objectif réel des listes (instrument de pression diplomatique) diffère très sensiblement de celui qui était censé justifier le mécanisme (lutter contre le financement du terrorisme). Juridiquement, on pourrait qualifier ceci de détournement de pouvoir³¹...

Dommmages collatéraux contre le droit d'asile

Ces listes ont également des répercussions dommageables sur la protection de certains réfugiés qui risquent des persécutions en cas de retour dans leur pays d'origine. Dans certains Etats membres, les instances chargées d'examiner les demandes d'asile excluent de toute protection les étrangers proches de certaines organisations listées par l'UE. En Allemagne par exemple, les sympathisants du PKK kurde sont très souvent exclus de la procédure d'asile, même lorsqu'il n'y a aucun élément personnel à leur charge, et même lorsqu'un retour au pays pourrait présenter des risques de persécution importants. Cette situation est dénoncée par le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU (HCR)³².

En conclusion : recommandations à la présidence belge de l'UE

Les constatations qui précèdent démontrent à suffisance que ce mécanisme de listes antiterroristes est abusif et négateur des droits fondamentaux. Il convient dès lors de procéder à moyen terme à une remise en question profonde de leur pertinence dans la lutte contre le terrorisme. A court terme, il faut à tout prix éviter le piège consistant à opérer quelques changements purement cosmétiques qui ne permettent pas de véritables garanties. A cet égard, il faut noter que le nouveau mécanisme adopté pour se « conformer » à l'arrêt Kadi pour les listes ONU est totalement insatisfaisant. En effet, une personne listée par l'ONU doit obtenir l'accord de la Commission européenne ou du Conseil, instances politiques, pour que ses arguments demandant son retrait de la liste puissent être présentés au Comité des sanctions de l'ONU³³. Au niveau de l'UE, l'éventuelle implication du Parlement européen dans le processus de *listing* n'apportera pas non plus de solution crédible³⁴. Un parlement, lieu de débats politiques et d'élaboration de normes législatives, n'est pas une instance indépendante et impartiale qui peut juger en connaissance de cause de l'implication criminelle d'individus dans la commission ou le financement d'activités terroristes.

Le Comité T demande donc instamment à la présidence belge de l'Union européenne de réviser profondément les mécanismes de sanctions individuelles et ciblées pour les mettre en conformité avec les droits fondamentaux et le principe de la séparation des pouvoirs.

Les sanctions et la stigmatisation liées à la présence sur une liste noire sont entièrement assimilables à une peine. Par conséquent, toute décision à des mesures restrictives devrait être

³¹ D'après la Cour de cassation, « *Le détournement de pouvoir, qui est une des formes de l'excès de pouvoir, est le fait d'une autorité qui, tout en accomplissant un acte de sa compétence et en respectant les formes imposées par la loi, use de son pouvoir à des fins autres que celles en vue desquelles il lui a été conféré* » (Cass. 19 octobre 1965, *Pas.*, I, p 235).

³² Voir : UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention*, Juillet 2009, disponible sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a5de2992.html> [consulté le 21 janvier 2010]. Dès 2001, le HCR avait déjà mis en garde contre une application automatique de la clause d'exclusion visée par l'article 1F de la Convention de Genève. UNHCR Observations on the European Commission Proposal for a Council Framework Decision on combating terrorism (COM(2001) 521 final 2001/0217 (CNS), 1er novembre 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c6a63824.html> (consulté le 20 janvier 2010).

³³ Sanctions and Security Research Program, *Human Rights and Targeted Sanctions. An Action Agenda for Strengthening Due Process Procedures*, November 2009, p 13, <http://www.statewatch.org/news/2009/dec/eu-ngos-sanctions-targeting.pdf>.

³⁴ Voir : Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2009 sur des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban, en ce qui concerne le Zimbabwe et en raison de la situation en Somalie, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0111+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>. Cette motion est signée notamment par le député européen Louis Michel, signataire en 2001, comme président du Conseil du règlement 2580/2001 précité, à l'origine de très nombreuses violations des droits humains.

prise par un tribunal indépendant et impartial au terme d'une procédure incluant toutes les garanties liées au procès équitable, notamment:

- le droit des suspects d'être informés des charges retenues contre eux-mêmes, ainsi que des décisions prises à leur encontre ;
- le droit d'être entendu et de se défendre contre ces charges, avec un avocat librement choisi et, au besoin, rémunéré par l'Etat (respect des droits à la défense) ;
- le droit d'introduire un recours de pleine juridiction auprès d'un tribunal indépendant et impartial supérieur (droit à un recours effectif).

Toute décision portant des mesures restrictives ne devrait s'appliquer qu'aux personnes pour qui la participation à des actes terroristes ou à leur financement est avérée et devrait justifier et motiver concrètement en quoi les mesures prises (gel des fonds et des ressources, interdictions de déplacements) contribuent concrètement à éviter que de tels actes ne soient commis ou financés.

Les sanctions prises contre des individus qui ne sont eux-mêmes pas liés à des activités criminelles ou à leur financement, dans l'objectif de faire pression sur un groupe, organisation ou mouvance, auxquels ils seraient – supposément ou véritablement - liés, devraient être interdites.

Toute décision devrait avoir des effets limités dans le temps et faire l'objet d'une révision régulière, au moins tous les 6 mois.

En cas d'utilisation abusive de ces mesures par les Etats ou les organisations internationales, le droit au dédommagement et à la réparation doit être garanti et effectivement appliqué³⁵.

³⁵ A cet égard, il faut noter que l'introduction par le Traité de Lisbonne des articles 215 et 275 concernant les « mesures restrictives » dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne n'est pas de nature à apaiser les inquiétudes. C'est même le contraire.

L'affaire Sayadi-Vinck: la Belgique condamnée pour la première fois par le Comité des droits de l'homme de l'ONU

Dans la décision Sayadi, le Comité des droits de l'homme a condamné la Belgique en raison de l'incompatibilité entre des mesures visant à éradiquer le terrorisme et le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques.³⁶

L'affaire Sayadi-Vinck³⁷

En 1999, lorsque le Conseil de sécurité des Nations unies édicta un certain nombre de résolutions en vue de lutter contre la menace terroriste. Les Etats furent chargés de communiquer des informations concernant les individus et entités liés à Oussama ben Laden, à Al-Qaïda ou aux talibans à un nouvel organe, le Comité des sanctions. Ce Comité est chargé de tenir à jour, sur base de ces informations, une liste des individus et entités associés au terrorisme. Les Etats sont également obligés de bloquer les fonds et de limiter les déplacements des personnes et entités inscrites sur cette liste.

En 2001, M. Sayadi, ressortissant libanais naturalisé belge, et Mme Vinck, ressortissant belge convertie à l'islam, furent soupçonnés d'appartenir à Al-Qaïda. Une instruction pénale fut ouverte à leur encontre en septembre 2002. Deux mois plus tard, les autorités belges informèrent le Comité des sanctions du fait que M. Sayadi et Mme Vinck sont respectivement directeur et secrétaire de l'association Fonds Secours International, la branche européenne de la Global Relief Fondation. Cette association était déjà inscrite sur la liste de l'ONU des organisations soupçonnées de terrorisme. Dès lors, les noms de M. Sayadi et de Mme Vinck furent inscrits, à leur tour, sur cette liste. Cette inscription entraîna le gel des avoirs des intéressés, le blocage de leurs comptes et rentrées financières ainsi que l'interdiction de quitter le territoire belge. Leurs passeports leur furent également retirés.

Confrontés à cette situation de non-droit, M. Sayadi et Mme Vinck saisirent le tribunal de 1^{ère} instance de Bruxelles. Celui-ci condamna, le 11 février 2005, l'Etat belge à demander en urgence la radiation des noms des demandeurs de la liste du Comité des sanctions. L'Etat belge s'exécuta, mais se heurta à deux reprises au refus du Comité de retirer les noms de la liste. Par ailleurs, la Chambre du conseil du tribunal de 1^{ère} instance de Bruxelles prononça, en décembre 2005, un non-lieu à l'encontre des époux concernant l'instruction pénale commencée en 2002.

S'estimant frappés de mort civile, M. Sayadi et son épouse introduisirent auprès du Comité des droits de l'homme une "communication" contre l'Etat belge.

L'Etat belge commença par contester la recevabilité de la communication. Il argumenta que le Comité n'est aucunement compétent pour contrôler les résolutions de Conseil de sécurité des Nations unies ni les mesures nationales visant à les exécuter. Le Comité rejeta cependant cet argument: s'il est vrai que le Comité ne peut nullement se prononcer sur la légalité de résolutions des NU, il est toutefois habilité à contrôler les possibles violations par un Etat des droits énoncés dans le Pacte relatifs aux droits civils et politiques, quelle que soit l'origine des obligations mises en œuvre par l'Etat.

La décision du Comité sur ce point doit être saluée. En effet, la Belgique est liée par le Pacte relatifs aux droits civils et politiques et la communication dénonçait la violation de plusieurs droits garantis par ce Pacte. De plus, les violations alléguées affectaient des ressortissants belges se trouvant sur le territoire belge. Enfin, la Belgique a ratifié le premier Protocole facultatif du Pacte et a ainsi reconnu la compétence du Comité des droits de l'homme.

³⁶ Frederic KRENC, « La Belgique "condamnée" pour la première fois par le Comité des droits de l'homme sur fond de lutte contre le terrorisme – Cap sur Genève », *J.T.* 2009, pp. 621-628.

³⁷ Voir les rapports 2006 et 2007 du Comité T.

Par la suite, lors des débats sur le fond, l'Etat belge s'est retranché derrière les obligations qui lui incombent au titre de la Charte des Nations unies : les membres de Nations unies doivent appliquer les décisions du Conseil de sécurité et les faire prévaloir sur tout autre accord international. Le Comité répondit que l'affaire ne concerne en aucune façon une incompatibilité entre le Pacte et la Charte des Nations Unies, mais concerne la comptabilité avec le Pacte des mesures nationales prises par l'Etat belge pour mettre en œuvre une résolution.

Le Comité conclut sur le fond à une double violation du Pacte. Premièrement, l'interdiction de quitter le territoire belge imposée aux époux a emporté une restriction injustifiée à leur droit de circuler librement, protégé par l'article 12. Deuxièmement, l'inscription des noms des époux sur la liste de l'ONU a entraîné des immixtions intolérables dans leur vie privée, contraires à l'article 17 du Pacte.

Cette double violation repose sur le fait que les demandeurs ont continué d'être frappés par les mesures restrictives de liberté alors que l'instruction pénale ouverte à leur encontre s'était soldée par un non-lieu et que plus aucune charge ne pesait contre eux. Ces mesures n'étaient dès lors plus nécessaires. Il est vrai que l'Etat belge était incapable de procéder lui-même à la radiation des noms de la liste (seul le Comité des sanctions est compétent pour ce faire), cependant cela n'affecte en rien sa responsabilité. La responsabilité de l'Etat belge est en cause dès lors qu'il a inconsidérément communiqué l'identité des époux au Comité des sanctions. C'est cette communication qui est critiquée : d'autres Etats n'ont pas transmis les noms d'employés de la même organisation caritative à l'ONU; les noms ont été transmis avant même que le couple ait pu être entendu et les noms ont été transmis sans attendre l'issue de l'instruction pénale.

La fermeté et l'intransigeance du Comité dans sa décision focalisent l'attention. Le Comité a ainsi rappelé que la lutte contre le terrorisme ne justifie pas que des atteintes soient gratuitement portées aux droits fondamentaux de la personne. Toute restriction doit, quel qu'en soit le motif, être dûment justifiée conformément au Pacte.

Conclusion

L'essentiel à retenir est que les constatations Sayadi ont rappelé que la lutte contre le terrorisme ne peut s'accompagner d'atteintes insupportables aux droits fondamentaux de la personne. Dans leur lutte contre le terrorisme, il appartient aux Etats de résister à la tentation de "tricher" avec les droits fondamentaux. Succomber à la tentation de nier les droits fondamentaux de la personne afin d'éradiquer la menace terroriste, c'est prendre le risque de dérapier par rapport aux valeurs de la démocratie. De plus, dès l'instant où un Etat est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et où il a reconnu la compétence du Comité des droits de l'homme, cet Etat répond devant le Comité de tous ses actes et omissions. Il ne peut invoquer la nécessité de respecter les obligations que lui impose une organisation internationale dont il est membre. Enfin, il faut noter que les constatations de Sayadi constituent la première condamnation de notre Etat par le Comité des droits de l'homme. Il faut continuer à encourager le citoyen et le plaideur à saisir les potentialités qu'offre le contrôle par le Comité.

Le combat mené par le couple Sayadi-Vinck devant le Comité a d'ailleurs porté ses fruits : le Comité des sanctions a annoncé en juillet dernier qu'il avait décidé de radier les noms des intéressés de la fameuse liste et de lever prochainement les sanctions qui les frappaient depuis plus de six ans.

Autres actualités

Chronologie

12 février 2009 : Mohammed Saber

En 2005, Mohammed Saber, de nationalité irakienne, a été condamné par la Cour d'appel de Bruxelles à une peine de 54 mois de prison dans le cadre d'un procès lié au terrorisme. Après avoir purgé entièrement sa peine, il a été placé le 27 octobre 2007 en détention administrative en vue de son expulsion vers l'Irak. Depuis lors, il est maintenu en détention, et cela sans savoir quand il pourra retrouver la liberté.

Cette détention est arbitraire et, de par sa longueur et son caractère indéfini, elle constitue un traitement inhumain et dégradant. Selon les termes mêmes de la réglementation en vigueur en Belgique, la détention des étrangers en centre fermé « *ne constitue pas une sanction mais un moyen d'exécution d'une mesure d'éloignement* ». Or l'expulsion vers l'Irak n'est pas possible : il risquerait d'y être condamné à mort.

19 février 2009 - 26 mars 2009 : l'affaire Belliraj

Le 27 novembre 2008, plusieurs personnes ont été arrêtées en Belgique en vue de leur extradition vers le Maroc dans le cadre de l'affaire dite « Belliraj ».

Monsieur Belliraj est un ressortissant belgo-marocain, actuellement détenu au Maroc, dans le cadre d'un dossier terroriste. Après avoir fait des aveux en garde-à-vue, Monsieur Belliraj s'est plaint d'avoir fait l'objet de torture et de traitements inhumains et dégradants. Son avocat indique également que Monsieur Belliraj aurait été détenu au secret pendant une période de six semaines. Devant le juge d'instruction marocain, Monsieur Belliraj est revenu partiellement sur ses déclarations.

C'est sur base des auditions de Monsieur Belliraj au Maroc que cet Etat a demandé l'extradition de plusieurs individus résidant en Belgique.

Afin de donner effet au mandat international délivré par le Maroc, une procédure doit avoir lieu en Belgique devant les juridictions d'instruction. C'est dans ce cadre que la Chambre des mises en accusation de Bruxelles a rendu plusieurs arrêts, dont ceux des 19 février³⁸ et 26 mars³⁹ 2009, par lesquels elle a refusé de donner suite à la demande d'extradition formulée par le Maroc.

La Cour d'appel de Bruxelles a motivé ses arrêts en indiquant, d'une part, que, conformément au traité belgo-marocain, elle ne pouvait donner suite à une demande d'extradition fondée sur une infraction politique – le mandat d'arrêt international concernait des atteintes à la sûreté intérieure de l'Etat – et, d'autre part, que les infractions visées étaient prescrites en droit belge.

Ces arrêts sont bien évidemment à saluer en ce qu'ils ont empêché l'extradition de personnes vers un Etat qui pratique de manière systématique la torture et autres mauvais traitements à l'égard des individus soupçonnés d'appartenir à un groupe terroriste. Il est cependant dommage que la Cour d'appel n'ait pas statué quant aux griefs spécifiques liés au risque de torture et au défaut de procès équitable dans les affaires terroriste, pourtant invoqués avant tout autre moyen de défense.

9 juin 2009 : l'évaluation des législations anti-terroristes

La Commission Justice de la Chambre des Représentants s'attèle à une évaluation des

³⁸ Bruxelles (CMA), 19 février 2009, arrêt n° 747, inédit.

³⁹ Bruxelles (CMA), 26 mars 2009, arrêt n° 1291, inédit.

législations antiterroristes. A cette occasion, le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T) attire l'attention des parlementaires sur certaines dérives déjà constatées dans le passé et sur les « évolutions » qui seraient autant de régressions pour les droits fondamentaux. Ces évaluations sont toutefois restées sans suite, la Commission n'adoptant aucun rapport final d'évaluation.

23 juillet 2009 : rapport du Comité R sur l'alerte terroriste

Le rapport annuel du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité R)⁴⁰ épingle les cafouillages de l'antiterrorisme belge. En effet, en décembre 2007, l'alerte terroriste maximale était déclarée à Bruxelles, au point d'entraîner l'annulation du feu d'artifice du nouvel an⁴¹. Le rapport détaille les défauts de communication, les cafouillages sur les niveaux d'alerte, les dissensions sur le niveau réel de la menace et pointe particulièrement le rôle joué par le parquet fédéral. La Sûreté est accusée de ne pas avoir communiqué des informations pertinentes mais dit elle-même avoir été privée d'informations essentielles, ce que conteste le procureur fédéral. Tous deux sont cependant d'accords pour remettre en cause le rôle joué par la direction de l'Ocam (Organe de coordination pour l'analyse de la menace). Enfin, le ministre de l'Intérieur et le centre de crise n'ont pas été bien informés. Et le rapport conclure: « *La question est de savoir s'il est indiqué, en pareilles circonstances, d'avoir une confiance aveugle dans l'appréciation d'un procureur fédéral* ».

Il faut noter que l'alerte terroriste a reçu une multitude de justifications, évolutives au fil du temps : une prétendue tentative d'évasion de Nizar Trabelsi, la visite du président pakistanais Musharaff, le statut international de Bruxelles, le prononcé du procès de la « filière kamaikaze », l'arrestation de la « filière » Belliraj, puis de celle d'El Aroud... ont été successivement invoqués pour justifier le déclenchement ou le maintien de cet état d'alerte. Pas très sérieux...

10 août 2009 : Extradition

A.H. et H.S. sont détenus à Guantanamo depuis 2002. Ils ont été condamnés par défaut par le Tribunal correctionnel de Bruxelles en date du 30 septembre 2003 à des peines de quatre et cinq ans d'emprisonnement.

Malgré leurs conditions de détention draconiennes, A.H. et H.S., par le biais d'une organisation internationale de défense des droits fondamentaux, mandatent un avocat afin qu'il entreprenne toutes les démarches nécessaires pour s'opposer au jugement du 30 septembre 2003 et pouvoir être présents à l'audience.

Pour permettre à leurs clients d'être personnellement présents lors de leur procès pour appartenance à un groupe terroriste – ce qu'ils contestent formellement - leurs conseils ont sollicité du parquet fédéral qu'une demande d'extradition soit adressée aux Etats-Unis. Des démarches ont également été réalisées auprès de l'ambassade des Etats-Unis.

Le Ministre de la Justice a décidé de refuser de demander l'extradition de A.H. et H.S.

Cette prise de position, justifiée par des considérations liées à l'ordre public, est très problématique dans la mesure où elle empêche A.H. et H.S de comparaître personnellement dans le cadre d'un procès pénal. Elle est dès lors contraire au droit à un procès équitable : en effet, un prévenu a le droit de pouvoir comparaître en personne à son procès. Il est important d'ailleurs que le juge puisse rencontrer les prévenus afin de jauger leur personnalité, ce qui est fondamental pour évaluer – le cas échéant – le degré de la peine. De plus, on n'aperçoit pas comment une défense efficace pourrait être organisée à partir du moment où l'avocat ne dispose d'aucune

⁴⁰ Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité, « *Rapport d'activité 2008* », Intersentia, Anvers – Oxford, 2009, pp. 7 et suiv.

⁴¹ Voir Ligue des Droits de l'Homme, « *L'état des droits de l'Homme en Belgique : rapport 2008* », Ouvrage collectif, éditions Aden, 2009.

possibilité de contact avec son client.

Des demandes de reconsidération ont été adressées au Ministre de la Justice. Affaire à suivre.

17 août 2009 : Luk Vervae

Luk Vervae, enseignant de néerlandais pour les détenus de la prison de Saint-Gilles depuis 5 ans, s'est vu retirer l'autorisation d'entrée en prison, qui lui avait été accordée jusqu'au 31 décembre 2009, pour « raisons de sécurité ». Ne disposant plus de cette autorisation, Monsieur Vervae ne pouvait plus donner cours aux détenus et, de ce fait, était empêché d'accomplir ses obligations professionnelles.

Les « raisons de sécurité » invoquées dans la décision de retrait de l'autorisation d'entrer en prison n'étant pas explicitées dans ladite décision, Monsieur Vervae a demandé l'accès à son dossier administratif. Il a été extrêmement surpris de se voir refuser l'accès à certaines pièces « pour raisons de sécurité »⁴². Son étonnement est d'autant plus grand qu'il a constaté que le dossier administratif ne contenait qu'une demande d'autorisation – à titre personnel – de visiter Monsieur N. Trabelsi – autorisation qui lui a été accordée par l'administration pénitentiaire - ainsi qu'un article – non encore publié – critique sur le travail en prison.

Afin d'être rétabli dans ses droits et d'obtenir des explications quant à la décision prise à son encontre, Monsieur Vervae a lancé une citation devant le Tribunal de première instance de Bruxelles siégeant en référé. Malheureusement, le 16 octobre 2009, celui-ci s'est déclaré incompétent. Monsieur Vervae a alors interjeté appel de cette ordonnance⁴³, et il a également introduit un recours au conseil d'Etat.

En 2010, Monsieur Vervae a introduit d'autres procédures qui n'ont, malheureusement, pas permis de sauvegarder son emploi. En effet, après l'ordonnance du Tribunal d'octobre 2009, l'employeur de Monsieur Vervae s'est vu contraint de lui notifier son congé, dès lors qu'il ne pouvait plus accomplir l'objet de son contrat de travail : enseigner en prison.

Monsieur Vervae, particulièrement critique à l'égard des politiques pénitentiaires et investit dans la lutte contre les législations antiterroristes, a ainsi perdu son emploi alors même qu'il s'est borné à faire usage de sa liberté d'expression.

Une action est toujours en cours devant le Conseil d'Etat.

19 Août 2009 : Paul-Emile Dupret

Le vol d'Air France 438 qui effectuait le trajet Paris-Mexico sans escale s'est vu refuser de survoler le territoire des Etats-Unis, à cause de la présence à bord de Paul-Emile Dupret, conseiller politique au Parlement européen, proche des milieux altermondialistes, suite au fait que cette compagnie d'aviation a appliqué l'accord PNR⁴⁴ et que les autorités américaines ont averti que son nom figurait sur une liste de terroristes. En conséquence ce vol a dû éviter de survoler le territoire américain, y compris ses eaux territoriales, ce qui a signifié un détournement de l'avion et un retard conséquent. Pour son retour en Europe, Air France a imposé à P.E. Dupret un autre

⁴² Il faut noter que la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs est d'avis que ce refus d'autoriser Monsieur Vervae à prendre connaissance du dossier administratif était contraire à la loi. Elle a en effet indiqué : « *En principe, il y a lieu de donner une motivation formelle du préjudice que la publicité peut porter à l'intérêt protégé et une mise en balance, sur base de laquelle on détermine si l'intérêt servi par la publicité l'emporte ou pas sur l'intérêt protégé, doit avoir lieu. L'obligation de motivation in concreto ne doit toutefois pas se faire de manière formelle si la motivation peut compromettre la sécurité extérieure de l'Etat (1°) et peut porter atteinte à l'ordre public (2°). Cela n'exempte cependant pas le SPF Justice de communiquer un minimum d'informations démontrant que l'exception à l'obligation de motivation formelle peut en l'occurrence être invoquée* »

⁴³ Dans son arrêt du 27 janvier 2010, la Cour d'appel de Bruxelles, constatant la perte d'intérêt à l'instance, a toutefois souligné le comportement fautif de l'Etat belge.

⁴⁴ Voir *infra*.

itinéraire qui incluait une escale dans les Caraïbes, et un jour de voyage en plus.

P.E. Dupret n'a jamais eu d'activités terroristes et a encore moins été condamné pour ce type de fait (ou quelque type de fait que ce soit). Par contre, sa proximité avec les milieux altermondialistes est notoire.

8 octobre 2009 : Guantanamo

La Belgique répond à l'appel des Etats-Unis de l'aider à fermer le centre de détention de Guantanamo en accueillant un détenu innocent y ayant séjourné mais ne pouvant pas être renvoyer dans son pays. Un ex-détenu de 31 ans, Syrien d'origine kurde, arrive en Belgique.

Il a, par erreur, été arrêté le 14 janvier 2002 lors de la chute de Kandahar en Afghanistan et est considéré alors comme l'un des « terroristes les plus recherchés ». Il passe 7 ans et 4 mois dans la prison de Guantánamo, avant d'être finalement mis totalement hors cause par une juridiction américaine. Son dossier révèle qu'il s'agit d'une personne doublement victime : victime des talibans, qui l'ont torturé parce qu'ils pensaient qu'il était un espion des Etats-Unis et d'Israël ; puis victime des Etats-Unis, qui l'ont également torturé.

16 octobre 2009 : déchéance de la nationalité belge

Le 16 octobre 2009, le Ministère public a lancé une citation contre Monsieur R. en vue de le déchoir de sa nationalité belge.

Monsieur R. est né en Belgique de parents de nationalité étrangère. Il a acquis la nationalité belge en 1999 sur base de l'article 11*bis* du Code de la nationalité belge : ses parents ont fait une déclaration à cet effet auprès de l'administration communale avant que Monsieur R. ne soit âgé de 12 ans. La famille de Monsieur R. vit en Belgique.

En 2005, Monsieur R. est parti au Maroc en vacances. Il s'y est fait arrêter et placer en détention du chef d'infraction à la loi antiterroriste marocaine. Il a été condamné, en 2007, à 10 ans d'emprisonnement. En Belgique, une enquête a également été diligentée, relativement à d'hypothétiques actes de participation à un groupe terroriste. Cette instruction s'est clôturée par une ordonnance de non-lieu prononcé par la Chambre du conseil.

Toutefois, malgré ce non-lieu et les allégations de Monsieur R. selon lesquelles ses aveux au Maroc – sur base desquels il s'est fait condamner – ont été obtenus sous la torture, le Ministère public a décidé de lancer une citation pour que la nationalité soit retirée à Monsieur R.

Il s'agit donc d'un dossier dans lequel la nationalité belge d'une personne lui serait retirée en raison d'une lourde condamnation à l'étranger, prononcée dans un Etat qui viole systématiquement les droits fondamentaux des individus tels que l'interdiction de la torture ou le droit à un procès équitable.

Un calendrier d'échange de conclusions a été acté. L'affaire est fixée pour plaidoiries en 2010. A suivre.

26 octobre 2009 : la rétention des données

Une large plateforme d'associations, comprenant des ONG de défense des droits fondamentaux et des ordres professionnels des avocats, médecins et journalistes, lance une campagne contre la transposition dans le droit belge de la directive européenne relative à la rétention des données⁴⁵. Cette directive européenne impose aux opérateurs de télécommunications et aux fournisseurs

⁴⁵ Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (J.O.U.E., 30/12/2008, L. 350/60).

d'accès à Internet de conserver toutes les données de communication des citoyens pour une période de six mois à deux ans, cela afin de lutter contre le terrorisme et la grande criminalité. Les organisations partenaires appellent le législateur à ne pas transposer la directive sur la sauvegarde des données et le gouvernement à prendre des initiatives visant à l'amélioration de cette directive.

2 novembre 2009 : Nizar Trabelsi

L'Etat belge, assigné en justice par Nizar Trabelsi, détenu dans le quartier de haute sécurité (QHS) de la prison de Bruges, est condamné par le tribunal de première instance de Liège en raison des mauvaises conditions de détention dont il est l'objet dans ce QHS.

30 novembre 2009 : le traité PNR

Le 30 novembre 2009, le Parlement adopte la loi d'assentiment au traité PNR conclu entre l'UE et les USA⁴⁶.

De quoi s'agit-il ?

Les données PNR : les données PNR (« *Passenger Name Records* »), sont les données personnelles (noms, moyens de paiements, personnes accompagnantes, données de contact, agence de voyage utilisée, etc.) que collectent les compagnies d'aviation auprès de leurs clients.

L'accord PNR : l'accord PNR est un traité entre l'UE et les USA par lequel les compagnies aériennes européennes qui organisent des vols de passagers au départ et à destination des États-Unis se voient obligées de transférer toutes les données dont elles disposent sur leurs clients aux services de sécurité américains, dans le but de lutter contre le terrorisme et « *pour la protection des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'autres personnes, ou dans le cadre d'une procédure pénale ou de toute autre manière requise par la loi* ».

La loi d'assentiment du 30 novembre 2009 : il s'agit de la loi par laquelle la Belgique intègre en droit belge le traité PNR et le rend dès lors obligatoire en Belgique.

Les critiques : cet accord fait l'objet de nombreuses critiques par les ONG. Ces critiques stigmatisent les importantes atteintes aux droits fondamentaux des passagers des compagnies aériennes, contrairement aux instruments européens de protection des droits fondamentaux.

3 décembre 2009 : D14

La Cour d'appel civile de Liège condamne l'Etat belge à verser un dédommagement de 2000 euros à quatre altermondialistes blanchis de leur appartenance à une organisation criminelle⁴⁷. La Cour y stigmatise le recours abusif à des méthodes particulières de recherche : les quatre personnes avaient été placés sur écoute, leurs SMS avaient été interceptés ainsi que leurs courriers électroniques et ils avaient fait l'objet d'infiltration en raison de l'organisation d'une manifestation altermondialiste pacifique. L'arrêt réaffirme que les écoutes téléphoniques ont été réalisées hors du champ d'application de la loi et qu'un appel du Parquet n'était pas justifié. Elle pousse sa réflexion plus loin en estimant que la demande de mise à l'instruction de cette affaire constituait initialement une faute.

⁴⁶ Loi du 30 novembre 2009 portant assentiment à l'Accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au Ministère américain de la Sécurité intérieure (DHS) (Accord PNR 2007), fait à Bruxelles le 23 juillet 2007 et à Washington le 26 juillet 2007 (M.B. du 29 décembre 2009).

⁴⁷ Voir les rapports 2006 et 2007 du Comité T.

L'affaire GICM : l'après procès

Qu'arrive-t-il aux personnes qui ont été condamnées dans les « procès terroristes » ?

Les personnes poursuivies et détenues dans l'affaire « GICM »⁴⁸ (mars 2004) ont subi des conditions de détention extrêmement dures. Leur régime carcéral était en effet caractérisé par les mesures suivantes :

- accompagnement dans tous ses mouvements par un agent pénitentiaire ;
- présence d'un agent pénitentiaire devant la porte des parloirs d'avocat pendant l'entretien ;
- seul en cellule ;
- préau, douche et visites en individuel ;
- nourriture servie par le personnel ;
- porte de cellule ouverte par serrure spéciale ;
- pas de travail ni activité communautaire ;
- correspondance lue par un directeur ;
- assistance spirituelle en cellule ;
- autorisation de la direction pour le téléphone, présence d'un agent pendant la conversation (aussi avec avocat) ;
- pas de visite du service psychosocial, ni d'association d'aide aux détenus, sauf autorisation spécifique de la direction générale de l'administration pénitentiaire ;
- surveillance spéciale toutes les trente minutes ;
- pas de nourriture spécifique relative à l'observation des tabous religieux ;
- pas de sport ;
- pas de promenade ;
- pas de cours, par exemple de français ;
- peu de visites des commissions de surveillance ou du représentant du culte ;
- pas de visites intimes avec son épouse.

Ce régime leur était appliqué en raison de la nature de l'infraction pour laquelle ils étaient poursuivis.

Depuis l'adoption de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus et de l'arrêté royal d'exécution du 28 décembre 2006, un tel régime ne peut plus être appliqué de manière systématique mais doit se justifier au regard du comportement personnel du détenu. Depuis début 2007, les « terroristes » ne se voient donc plus infliger de régime carcéral particulier sans motifs. Il s'agit bien évidemment d'une évolution positive.

Toutefois, si le régime carcéral ne diffère pas de celui des autres détenus, il faut noter que les personnes détenues dans le cadre d'affaires de terrorisme n'ont, jusqu'ici et à la connaissance du Comité, pu bénéficier d'aucune mesure alternative d'exécution de leur peine, quelle que soit la durée de la peine ou la profondeur de leur ancrage en Belgique.

Ce refus systématique d'octroi de mesure alternative d'exécution de la peine est regrettable. En effet, ces personnes sortiront un jour ou l'autre de prison et il serait préférable de les accompagner dans leur démarche de réinsertion.

Enfin, commence à se poser la question du sort à réserver aux personnes condamnées en Belgique du chef d'infraction à la loi antiterroriste mais ne disposant pas d'un droit de séjour sur notre territoire. Cette question est épineuse. En effet, de nombreux pays torturent systématiquement les individus soupçonnés d'appartenance à un groupe terroriste. Or l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme interdit d'expulser ou d'extrader une personne vers un pays où il existe un risque sérieux et avéré de croire qu'elle serait soumise à des

⁴⁸ Voir les rapports 2006, 2007 et 2008 du Comité T.

traitements contraires à l'article 3 précité. Affaire à suivre.

Remerciements

Ont participé à la rédaction de ce rapport :

Dounia Alamat

Laurent Arnauts

Mathieu Beys

Jan Fermon

Manuel Lambert

Pauline Mallet

Clara Mennig