

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Comité contre la torture des Nations Unies

71^{ème} session : Examen de la Belgique

Rapport du Comité T

Juin 2021



CONTACT : Alice Sinon – asinon@liguedh.be

TABLE DES MATIERES

Table des matières	2
I. Introduction.....	3
II. Traitement en prison des personnes détenues « radicalisées »	4
III. Affaire Trabelsi : extradition illégale & violation du principe de non-refoulement	6
IV. Affaire Aarrass & réforme du droit à l'assistance consulaire	9
V. Situation des citoyen-ne-s belges retenu-e-s dans les camps du nord-est syrien	12
VI. Extension du champ pénal et glissement du droit penal vers le droit administratif	16
VII. Instrumentalisation du droit des étrangers et du droit de la nationalité à des fins de lutte contre le terrorisme	19
VIII. Conclusion	23

I. INTRODUCTION

A l'occasion du quatrième rapport de la Belgique au Comité contre la torture (CAT), qui sera examiné lors de la 71^{ème} session du Comité en juillet prochain, le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (le « Comité T ») souhaite attirer l'attention du CAT sur plusieurs points qui seront développés dans le présent rapport.

Créé en 2005, le Comité T rassemble différent·e·s acteurs et actrices de la société civile soucieux·ses du respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il regroupe des avocat·es¹, des académiques et des ONG telles que la [Ligue des droits humains](#) (qui en assure la coordination), la [Liga voor Mensenrechten](#), la Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie (CNAPD), la section belge de l'Observatoire international des prisons (OIP) ou [Bruxelles Laïque](#).

Tout en réaffirmant la légitimité de la lutte contre le terrorisme, le Comité T a pour moteur la préservation de l'État de droit et des garanties fondamentales qu'il implique. Il s'est donc donné pour mission de rappeler que, si la plupart des droits et libertés fondamentales ne sont pas absolus, la limitation de ces droits doit être nécessaire, justifiée, proportionnée et doit demeurer l'exception.

Le travail du Comité se veut autant un travail d'observation que de critique. Il assure la visibilité de son analyse grâce à la production d'un rapport annuel qui vise à étudier en profondeur les mesures anti-terroristes et leur impact sur les droits humains. Les différents rapports sont accessibles sur le [site internet du Comité T](#). Par ailleurs, depuis maintenant trois années, le Comité T [présente son rapport annuel dans l'enceinte du Sénat de Belgique](#).

Ce document constitue la synthèse des différents éléments avancés dans les rapports 2017, 2019, 2020 et 2021 du Comité T² et qui ont trait aux éléments qui seront évalués par le CAT dans le cadre de l'examen du respect, par la Belgique, des obligations qui la lient en vertu de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 (ci-après, « la Convention contre la Torture »).

¹ Dont certain·e·s sont membres du Syndicat des Avocats pour la Démocratie ([SAD](#))

² Un [résumé du rapport 2021](#) est accessible sur le site du Comité T.

II. TRAITEMENT EN PRISON DES PERSONNES DETENUES « RADICALISEES »³

1. Le fonctionnement problématique de l'administration pénitentiaire belge et l'opacité du système en matière de traitement des détenus « terroristes » (ou considérés comme tels)⁴ découlent notamment des instructions confidentielles sur lesquelles reposent les décisions de l'administration et des règles vagues qui régissent la gestion des détenus radicalisés. L'échange d'informations, pourtant crucial pour la bonne gestion des problèmes de radicalisation, se déroule avec peu de transparence et sans contrôle, ce qui est contraire aux recommandations formulées par la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte anti-terroriste (ci-après : « la Rapporteuse spéciale »)⁵. Or, les informations négatives entraînent des restrictions, voire des privations, de liberté bien réelles qui nécessitent un recours effectif permettant l'examen desdites informations.
2. Par ailleurs, alors que les régimes stricts au sein des institutions pénitentiaires, tels que l'isolement, forment des mesures qui laissent des traces tant au niveau physique que psychique chez les personnes détenues⁶, ceux-ci ne semblent que très rarement être motivés correctement et respecter la règle du contradictoire. Il en va, par exemple, de l'emploi des ailes D-Rad:Ex⁷, des fouilles à corps systématiques sur base de motivations stéréotypées, de restrictions de visites et d'appels téléphoniques sans offrir la possibilité d'un débat contradictoire et sans décision motivée, ou encore d'autres restrictions diverses sans que le motif de la décision ne soit notifié à la personne concernée. Il semble donc crucial de revoir les contours de l'emploi de ces mesures à l'égard des personnes détenues et d'y joindre un cadre strict et respectueux des droits fondamentaux de ceux-ci pour éviter toute forme de décisions arbitraires de la part des autorités pénitentiaires, et ce

³ La Coalition OPCAT, dont plusieurs associations du Comité T sont membres, a également traité ce point spécifique dans son rapport à destination de votre Comité, raison pour laquelle le contenu de la présente section est identique à celle de la Coalition OPCAT. Pour plus d'informations, voir également Comité T, « [Rapport 2021](#) », pp. 91-106 ; Comité T, « [Rapport 2020](#) », pp. 77-85 et ; Comité T, « [Rapport 2019](#) », pp. 29-41..

⁴ Nous choisissons ici, comme dans nos rapports, de désigner les personnes détenues dont nous analysons la situation comme des personnes détenues « dites radicalisées » ou « dites terroristes ». Il ne s'agit pas de sous-entendre qu'il n'y aurait pas en Belgique de détenus dont la dangerosité repose sur à une vision idéologique radicale et violente mais d'insister sur le fait que celles et ceux qui sont identifié·e·s comme tel·le·s par l'administration pénitentiaire n'ont généralement aucune prise sur cette qualification, que dans la plupart des cas ils et elles contestent.

⁵ Conseil des droits de l'homme, [Rapport du 8 mai 2019 de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte anti-terroriste suite à sa visite en Belgique](#), A/HRC/40/52/Add.5, point 86 : « [...] g) De veiller à ce que le fait de soumettre des personnes privées de liberté à des régimes ou mesures de sécurité individuels, le fait de les placer dans des sections D-Rad:Ex ou le fait de les signaler pour avoir manifesté des signes de radicalisation soient fondés sur une évaluation individuelle selon des critères clairs et fiables sur le plan scientifique, dans le cadre d'une procédure transparente axée sur le droit à un examen rigoureux de la situation ».

⁶ C. Thomas, « *L'impact des conditions de détention sur les personnes incarcérées pour faits de terrorisme* », Travail de fin d'étude dans le cadre du certificat d'université en études du terrorisme et de la radicalisation, ULiège, août 2019.

⁷ Comité T, « [Rapport 2019 - Le respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : Un chantier en cours](#) », pp. 36-37.

conformément aux recommandations de la Rapporteuse spéciale⁸. La mise en œuvre, au 1^{er} octobre 2020, du droit de plainte des personnes détenues – devant des instances juridictionnelles internes aux commissions de surveillance des établissements pénitentiaires (les commissions des plaintes) avec faculté pour ces commissions des plaintes de casser la mesure ou de la remplacer par une mesure plus adéquate ou plus proportionnée aux faits reprochés à la personne détenue – constitue une première étape nécessaire, mais pas suffisante, dans ce processus.

3. Enfin, notons que plusieurs détenus ou ex-détenus des ailes spécifiques D-Rad:Ex ont porté plainte contre l'État belge, reprochant l'inhumanité de leurs conditions de détention et l'absence de recours possible. L'affaire a finalement été tranchée en appel et la cour a donné raison aux plaignants quant au fait d'être privés de tout recours effectif à leur placement en D-Rad:Ex. La cour affirme en effet que « [...] l'absence de recours effectif des intimés pour contester leur maintien dans l'aile D-Rad:Ex – alors qu'il impliquait des conditions de surveillance et d'observations particulières et d'autres restrictions certes autorisées par la loi – est établi et emporte la violation des articles 6 et 13 combinés de la Convention EDH. Ainsi, dans l'affaire *Enea c. Italie* [GC], 2009, § 106, la Cour européenne a dit que toute restriction touchant les droits de caractère civil de l'individu doit pouvoir être contestée dans le cadre d'une procédure judiciaire, et ce en raison de la nature des limitations et des répercussions qu'elles peuvent entraîner, telles que les restrictions importantes qui ont été en l'espèce apportées au droit des intimés en matière de promenade quotidienne et d'exercices physiques. C'est par cette voie que peut se réaliser le juste équilibre entre, d'une part, la prise en compte des contraintes du monde carcéral auxquelles doit faire face l'État, et, d'autre part, la protection des droits du détenu. Le maintien des intimés dans l'aile D-Rad: Ex par d'éventuelles décisions de renouvellement périodiques, dont l'existence n'est cependant pas démontrée, avec l'absence d'information et d'audition préalables des intimés, l'absence d'examen médical et psychosocial pour s'assurer périodiquement de la compatibilité du maintien de chaque intimé dans l'aile D-Rad:Ex, emporte la violation du droit à un recours effectif des intimés »⁹. Cette décision doit être saluée sans réserve.
4. En conclusion, l'État belge doit impérativement mettre un terme à l'opacité du système qui empêche le contrôle et la rectification des informations qui concernent les personnes détenues étiquetées terroristes par l'administration, d'une part et limiter radicalement l'utilisation des régimes stricts déguisés aux conséquences graves sur ces personnes et leur santé mentale et prévoir des garanties procédurales strictes à mettre en œuvre par l'administration pénitentiaire, d'autre part.

⁸ Conseil des droits de l'homme, [Rapport du 8 mai 2019 de la Rapporteuse spéciale précité](#), point 86 : « [...] i) De ratifier sans tarder le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et d'établir un mécanisme national de prévention conforme aux normes énoncées dans ce texte ».

⁹ Cour d'appel de Bruxelles, arrêt du 12 avril 2021, §48, inédit.

III. AFFAIRE TRABELSI : EXTRADITION ILLEGALE & VIOLATION DU PRINCIPE DE NON-REFOULEMENT

1. Le Comité T souhaite attirer l'attention du CAT sur l'affaire *Trabelsi* dans laquelle la Belgique a commis plusieurs violations de ses obligations internationales notamment – mais pas uniquement – au regard de la Convention contre la Torture et particulièrement de son article 3.
2. Sans revenir en détail sur les faits de l'affaire¹⁰, rappelons que la Belgique a extradé Monsieur Trabelsi vers les États-Unis le 3 octobre 2013. Cette extradition s'est faite en violation de la mesure provisoire décrétée en décembre 2011 par la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) et après que M. Trabelsi ait purgé en Belgique une peine de 10 ans d'emprisonnement (dans des conditions de détention particulièrement strictes (isolement systématique, transferts incessants...) qu'il n'a pas pu contester devant les juridictions belges et dont la légalité, eu égard à l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, est sérieusement contestable) pour des faits de terrorisme¹¹.
3. Dans son arrêt au fond du 4 septembre 2014¹², la CrEDH a conclu que l'extradition de M. Trabelsi viole l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme – qui interdit la torture et les traitements inhumains ou dégradants – dès lors que « *les autorités américaines n'ont, à aucun moment, fourni l'assurance que le requérant échapperait à la peine à perpétuité ou qu'en cas d'imposition d'une telle peine, elle serait assortie d'une réduction ou commutation de peine* » (§ 135). Or, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants prohibe la condamnation, *de jure* ou *de facto*, à des peines d'emprisonnement incompressibles. En extradant M. Trabelsi vers les États-Unis, la Belgique a donc violé l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants.
4. Cela étant, les vives préoccupations qu'exprime le Comité T depuis plusieurs années ne portent désormais plus seulement sur la violation des droits fondamentaux du seul M. Trabelsi mais également sur la violation plus large des règles fondamentales de l'État de droit et le principe de la séparation des pouvoirs.

En effet, dans un arrêt du 8 août 2019, la Cour d'appel de Bruxelles, saisie en référé, a jugé que :

« [Ces éléments] montrent qu'à la veille de l'ouverture de son procès aux États-Unis, l'essentiel ou à tout le moins une grande partie de ce qui est reproché à l'appelant dans l'enquête américaine est constitué des faits pour lesquels l'appelant a été condamné en Belgique, alors qu'à l'origine, et tenant compte notamment de l'imprécision de la rédaction du chef d'accusation n°1, les juridictions belges pouvaient penser à l'existence d'un grand nombre d'autres éléments, étrangers au dossier répressif belge, sur lesquelles se basaient les poursuites américaines. [...]

41. Il découle de l'ensemble de ce qui précède que, selon le droit belge :

- L'article 5 de la convention d'extradition [entre la Belgique et les États-Unis d'Amérique] vise l'identité de fait et non l'identité de la qualification ;

¹⁰ Pour le surplus, voir : Comité T, « [Rapport 2017](#) », pp. 58-61 et ; Comité T, « [Rapport 2021](#) », pp. 35-37.

¹¹ Précisément, pour tentative de destruction par explosif de la base militaire de Kleine-Brogel où sont entreposées des armes nucléaires américaines, et pour avoir exercé un commandement dans une association formée dans le but de perpétrer des crimes dont un attentat terroriste.

¹² CrEDH, [Affaire Trabelsi c. Belgique](#), req. n°140/10, 4 septembre 2014.

- Pour cette raison, les juridictions belges - ordonnance de la chambre du conseil de Nivelles du 19 novembre 2008, confirmée par arrêt de la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles du 19 février 2009 – ont limité l'exequatur donné au mandat d'arrêt américain [...];

- Ces décisions des juridictions belges sont coulées en force de chose jugée et s'imposent à l'État belge ;

- De même, l'arrêté ministériel d'extradition du 23 novembre 2011 n'a pu valablement accorder l'extradition demandée par les États-Unis que dans les limites de l'exequatur accordé au mandat d'arrêt [...];

Partant, il résulte de ce qui précède que, selon l'analyse qui prévaut en droit belge, l'extradition de l'appelant ne permet pas de le poursuivre aux États-Unis pour y être jugé pour [...] les faits liés à la tentative d'attentat à la base militaire de Kleine Brogel. [...]

Enjoint à l'État belge de notifier par la voie officielle aux autorités américaines, dans les deux jours de la signification de l'arrêt à intervenir, une copie du présent arrêt, en invitant les autorités américaines à prendre connaissance de l'analyse juridique figurant aux paragraphes 37 et suivants du présent arrêt, ce sous peine d'une astreinte de 5.000 € par jour de retard, avec un plafond de 50.000 € »^{13,14}

Malgré cette décision judiciaire, le Ministre de la justice a adressé une nouvelle note diplomatique, le 13 novembre 2019, indiquant tout le contraire de ce qui avait été jugé, laissant croire aux autorités américaines que M. Trabelsi pourrait être poursuivi une seconde fois pour les faits pour lesquels il a été définitivement condamné en Belgique. Cette attitude a été fermement sanctionnée par le Tribunal de première instance, saisi d'une action en responsabilité¹⁵ et par le Juge des saisies, confirmant que l'astreinte de 50.000€ était due^{16,17}

5. Le Comité T est gravement préoccupé par l'attitude des autorités belges dans ce dossier, tout comme par le fait que le Ministre de la Justice refuse de répondre à la question de savoir si, en vertu de la Convention bilatérale d'extradition entre la Belgique et les États-Unis, un individu peut ou non être poursuivi pour les faits pour lesquels il a déjà été définitivement condamné dans l'État requis¹⁸.
6. Le Comité T constate que la note diplomatique du 13 novembre 2019 a constitué le motif essentiel justifiant la décision des juridictions américaines de ne pas rejeter l'acte d'accusation, ne contenant plus que les deux chefs d'accusation directement liés à la tentative d'attentat sanctionnée en Belgique. Non seulement l'État belge viole les décisions juridictionnelles belges rendues sur l'exequatur du mandat d'arrêt américain mais il viole également l'autorité de chose jugée de décisions de justice valablement rendues. Ceci a pour conséquence que M. Trabelsi, extradé en violation d'une mesure provisoire ordonnée par la Cour européenne des droits de l'homme, risque sérieusement de se faire condamner à une peine de prison à perpétuité incompressible pour des faits pour lesquels il a déjà purgé le double de la peine maximale à laquelle il a été condamné en Belgique.

¹³ Bruxelles (réf), 8 août 2019, RG 2019/KR/13, inédit.

¹⁴ L'État belge a introduit un pourvoi en cassation contre cet arrêt. La Cour ayant rejeté ce pourvoi, la décision de la Cour d'appel est aujourd'hui irrévocable (Cass., 4 mars 2021, n° C.19.0555.F).

¹⁵ TPI, 26 février 2020, RG 18/6221/A, inédit.

¹⁶ TPI (saisies), 28 mai 2020, 19/7391/A, inédit.

¹⁷ L'État belge conteste ces décisions en appel.

¹⁸ Commission de la Justice, Discussion générale, C.R.I., Ch. repr., Sess. ord. 2019-2020, séance de l'après-midi du 15 janvier 2021, n° CRIV 55/COM/089, p. 2.

7. Le Comité T est d'autant plus inquiet que M. Trabelsi est détenu aux États-Unis, depuis 7 ans, à l'isolement sensoriel total, ce qui constitue de la torture ou, à tout le moins, un traitement inhumain et dégradant¹⁹.
8. Le Comité T considère encore que, dès lors qu'il est établi que les poursuites américaines sont identiques aux poursuites belges et entendent être déclarées fondées sur base des mêmes éléments de preuve²⁰, l'État belge doit cesser toute coopération judiciaire avec les États-Unis. Non seulement, il s'agit de donner une suite effective à la condamnation de la Belgique du 4 septembre 2014²¹ mais encore, le principe *non bis in idem* impose une telle position. Le Comité T rappelle que « *l'État qui est responsable d'un fait internationalement illicite a l'obligation d'effacer, autant que possible, toutes les conséquences du fait illicite [...].* »²² et que « *la violation d'une norme impérative du droit international général emporte une autre obligation pour les États qui ne sont pas les auteurs de cette violation, une obligation intrinsèquement liée à celle qu'on vient d'étudier. Ces États ne peuvent prêter ni aide ni assistance au maintien de la situation créée par la violation grave d'une norme de jus cogens. [...]* »²³. Le Comité T constate que le refus de coopération à une instruction étrangère, en raison de l'interdiction de juger deux fois une personne pour les mêmes faits, est explicitement prévu en matière d'entraide pénale entre États membres de l'Union européenne²⁴.
9. En conclusion, s'agissant d'un dossier où elle s'est déjà tristement illustrée et a été condamnée par une juridiction internationale pour violation de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, la Belgique doit, sans délai, se conformer à ses obligations internationales et, à tout le moins, cesser immédiatement toute coopération judiciaire avec les États-Unis.

¹⁹ En ce sens: Center for constitutional rights and Allard K. Lowenstein International Rights Clinic, Yale Law School, [The Darkest corner: Special administrative Measure and Extreme Isolation in the Federal Bureau of Prisons](#), September 2017, p. 2.

²⁰ Preuves récoltées en Belgique durant l'instruction belge par le juge d'instruction et les officiers de la police judiciaire belge.

²¹ CrEDH, [Affaire Trabelsi c. Belgique](#), req. n°140/10, 4 septembre 2014.

²² A. LAGERWALL, *Le principe ex injuria jus non oritur en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 132.

²³ *Ibid.*, pp. 159-160.

²⁴ Directive 2014/41/UE du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, article 11, 1.d : « *la reconnaissance ou l'exécution d'une décision d'enquête européenne peut être refusée dans l'État d'exécution lorsque (...) d) l'exécution de la décision d'enquête européenne serait contraire au principe non bis in idem* ».

IV. AFFAIRE AARRASS & REFORME DU DROIT A L'ASSISTANCE CONSULAIRE

1. L'affaire *Aarrass*, du nom de ce ressortissant belgo-marocain extradé illégalement au Maroc par l'Espagne, torturé, détenu arbitrairement puis condamné à une peine de 12 ans d'emprisonnement, sur base de ses seuls aveux extorqués sous la torture²⁵, est bien connue de votre Comité. En effet, le CAT a, à deux reprises²⁶, condamné l'attitude du Maroc dans ce dossier. Malgré ces décisions et celles d'autres organes internationaux, les conditions exécrables de détention de M. Aarrass sont demeurées inchangées jusqu'à sa libération le 2 avril 2020²⁷.
2. La Belgique s'est tristement illustrée dans ce dossier en refusant, au motif de sa double nationalité, d'octroyer à son ressortissant, M. Aarrass, l'assistance consulaire²⁸ alors même que les allégations de mauvais traitements dont il a fait l'objet étaient largement documentées.
3. Si le Comité T ne reviendra pas ici sur les nombreuses démarches judiciaires²⁹ entreprises par M. Aarrass pour demander à la Belgique, État dont il a la nationalité, de tout mettre en œuvre pour l'aider à mettre fin à la violation flagrante de son droit à ne pas être soumis à de la torture et à des traitements inhumains ou dégradants, il entend tout de même souligner l'ambivalence de la position belge dans ce dossier, position qui fragilise la protection consacrée par la Convention contre la Torture et traduit un manque de volonté à garantir l'effectivité de cet instrument international de protection des droits humains.
4. Ainsi, alors même qu'elle indique que tou-te-s les Belges sont traité-e-s sur un pied d'égalité³⁰ et répète que l'exception par excellence à la règle de non-ingérence dans les affaires d'un État tiers est le respect des droits humains, il faut constater que, devant la Cour de Cassation de Belgique³¹, l'État belge a pourtant soutenu que le droit protégé par la Convention contre la Torture et l'article 3 de la CEDH ne lui imposait pas d'accorder la protection consulaire à M. Aarrass. De même, la Belgique a répondu par la négative aux questions que lui a posées la Cour européenne des droits de l'homme (M. Aarrass relève-t-il de la juridiction de l'État belge ? En présence d'une situation de risque avéré d'atteinte grave à l'intégrité physique et morale, l'État belge a-t-il l'obligation d'accorder la protection consulaire pour tenter de mettre fin aux mauvais traitements ?), ce qui est d'autant plus préoccupant que la protection des droits fondamentaux des individus, même des

²⁵ Tous ces faits sont constatés dans des décisions des instances onusiennes : Comité des droits de l'homme, Communication 2008/2010 du 28 août 2014, CCPR/C/111/D/2008/2010 ; Groupe de Travail sur la détention arbitraire des Nations Unies, Avis du 21 octobre 2013, A/HCR/WGAD/2013/25 ; Comité contre la torture des Nations Unies, Communication 477/2011 du 27 mai 2014, CAT/C/52/D/477/2011.

²⁶ Voir : CAT, [Communication n°477/2011 du 27 mai 2014](#), CAT/C/52/D/477/2011 et ; CAT, [Communication n°817/2017 du 25 novembre 2019](#), CAT/C/68/D/817/2017.

²⁷ Terme de la peine d'emprisonnement de 12 ans à laquelle il avait été condamné.

²⁸ L'assistance consulaire est une matière réglée, en Belgique, par le Code consulaire du 21 décembre 2013. Code consulaire du 21 décembre 2013, *M.B.*, 21 janvier 2014, p. 498.

²⁹ Pour le surplus, voir : Comité T, « [Rapport 2021](#) », pp. 28-32.

³⁰ Le Ministre des affaires étrangères s'est exprimé en ce sens, durant la crise COVID. « *Le ministre des Affaires étrangères et de la Défense a réfuté "catégoriquement" les accusations de double standard visant "des Belges de soi-disant seconde catégorie"* » - « [Coronavirus : seuls le Maroc et le Burundi ont refusé le rapatriement de binationaux, selon le ministre Goffin](#) », 7 avril 2020.

³¹ Cass., 29 septembre 2017, C.15.0269/F.1.

personnes accusées – dans le cas de M. Arraas, à tort – de terrorisme ou condamnées pour de tels faits, ne peut pas dépendre du « bon vouloir » des États.

5. Le Comité T est d'autant plus préoccupé que l'État belge a adopté, le 19 mai 2018, un nouveau titre dans le Code consulaire excluant du bénéfice de la protection consulaire les binationaux qui se trouvent dans le pays de leur autre nationalité³². Les travaux parlementaires sont particulièrement inquiétants, au regard de la protection des droits fondamentaux pour les personnes impliquées, à tort ou à raison, dans une affaire terroriste³³.
6. Alors qu'il est de renommée commune que la lutte contre le terrorisme a entraîné de très importantes dérives et l'érosion des droits fondamentaux des personnes accusées de tels délits³⁴, poussant les Nations Unies à créer un poste particulier de Rapporteur-se spécial-e pour veiller aux respects des droits fondamentaux dans cette matière³⁵, il est particulièrement grave de vouloir, de prime abord, refuser d'aider les personnes poursuivies pour de tels faits/qualifications, personnes détenues et potentiellement maltraitées à l'étranger.
7. Plusieurs dispositions de cette loi ont fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle³⁶. Dans sa décision de rejet du 24 septembre 2020³⁷, la Cour constitutionnelle souligne que le Code consulaire, tel que modifié par la loi de 2018, ne consacre pas un droit subjectif à l'assistance consulaire (là où la Cour d'appel de Bruxelles avait jugé, le 30 décembre 2019, que la réforme du Code consulaire belge de 2018 a créé un véritable droit à l'assistance consulaire³⁸). La Cour constitutionnelle juge également que la disposition qui exclut les citoyens belges binationaux du bénéfice de l'aide consulaire dans l'état dont ils ont la nationalité n'empêche pas violation de la

³² Loi du 9 mai 2018 modifiant le Code consulaire, *M.B.*, 1 juin 2018.

³³ Ainsi, on lit dans ces travaux parlementaires que : « *L'assistance consulaire s'exécute dans le respect de la souveraineté de l'État d'accréditation. [...] Dans un certain nombre de situations, l'assistance consulaire ne peut être accordée qu'avec le consentement de l'État d'accréditation : ainsi, il n'est pas concevable de réaliser une visite consulaire à un prisonnier, voire même de communiquer avec lui, sans l'autorisation des autorités de l'État d'accréditation. [...] La reconnaissance d'un droit subjectif dans le chef d'un binational belge, dans ces situations, générerait des obligations dans le chef de l'autorité consulaire belge, dont l'accomplissement dépendrait essentiellement du bon vouloir d'autorités étrangères, un élément sur lequel la Belgique n'a pas de contrôle. [...]*

Enfin, dans des dossiers liés au terrorisme, l'intervention au profit d'un binational possédant la nationalité de l'État de détention, peut envoyer des signaux ambigus de nature à compromettre la coopération interétatique dans ce domaine. Ce risque est d'autant plus aigu que, dans ce genre d'affaires, des tentatives d'instrumentalisation du service consulaire ne sont pas à exclure [...].

L'exception par excellence à cette règle de non-ingérence est bien entendu le respect des droits de l'homme, dimension codifiée internationalement et qui connaît ses propres mécanismes et structures, distincts du processus bilatéral de l'assistance consulaire. La limitation de l'assistance consulaire à un binational dans l'État dont il possède également la nationalité, n'exclut donc aucunement la possibilité pour le poste consulaire ou diplomatique d'octroyer l'assistance humanitaire si elle constate que les droits de l'homme du binational ne sont pas respectés » ; Projet de loi modifiant le Code consulaire du 14 mars 2018, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2017-2018, n° 54- 2989/001, pp. 9-11.

³⁴ Par exemple, voy. : Human Rights Watch, [Rapport mondial 2018 : Maroc et Sahara Occidental - Événements de 2017](#) ; Amnesty International, [Rapport 2017/18 – La situation des droits humains dans le monde](#), p. 459.

³⁵ Nations Unies, [Résolution de la Commission des droits de l'homme](#), 21 avril 2005, E/CN.4/RES/2005/80.

³⁶ A ce sujet, voir ce communiqué de presse de la Ligue des droits humains, « [Recours contre la modification du Code consulaire : Pour un droit à l'assistance consulaire accessible à toutes et tous](#) », publié le 11 décembre 2018.

³⁷ C. Const, [24 septembre 2020, n°117/2020](#).

³⁸ C.A., Bruxelles, 30 décembre 2019, 2019/KR/29, *inédit*.

Constitution. Le Comité T considère que la décision de la Cour constitutionnelle obscurcit la situation³⁹, ne résout certainement pas les problèmes que pose cette législation au regard des droits fondamentaux de personnes concernées et constitue un recul, regrettable dans le cadre de la mondialisation, pour la protection effective et concrète des droits humains, y compris de cette catégorie de personnes particulièrement vulnérables que constitue les individus poursuivis pour « terrorisme » dans des États notoirement non-démocratiques.

8. Le Comité T salue dès lors le fait que le Parlement ait souhaité poursuivre l'examen de deux propositions de lois, malgré l'arrêt de la Cour constitutionnelle, visant à supprimer la discrimination instaurée en matière de protection consulaire. Ce travail législatif a abouti à l'adoption de la loi du 25 mars 2021 modifiant le Code consulaire en ce qui concerne l'assistance consulaire aux personnes bénéficiant d'un statut de réfugié ou apatride attribué par la Belgique et aux personnes avec plusieurs nationalités⁴⁰. Toutefois, si cette modification législative constitue indéniablement un pas dans la bonne direction, elle ne permet pas de répondre à l'entière du problème. En effet, cette modification législative ne règle pas totalement la question, car elle risque de ne pas couvrir les cas les plus fréquents qui posent problème (Maroc, Turquie, Burundi...), puisque ces États maintiennent leur juridiction sur ces binationaux. Dès lors, le fait de prévoir dans la loi que les binationaux peuvent jouir de l'assistance consulaire « *sauf lorsque le consentement des autorités locale est requis* » risque d'être source de problème en ce que ces États pourraient se réfugier derrière pour nier l'assistance. Le Comité T recommande donc que le code consulaire soit revu pour pallier ce manquement.
9. En conclusion, outre qu'elle offre une triste illustration du double discours de la Belgique quant à sa volonté de promouvoir et de protéger effectivement les droits fondamentaux de tou-te-s ses ressortissant-e-s, cette affaire révèle également que le droit consulaire belge doit être revu de façon à permettre que le mécanisme de l'assistance consulaire soit mobilisé lorsque des ressortissant-e-s allèguent dans leur chef une violation de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants.

³⁹ C. Const, [24 septembre 2020, n°117/2020](#). Voir, en particulier, B.5.2, B.21.2, B.21.3. Pour une analyse détaillée de cet arrêt, voir : Comité T, « [Rapport 2021](#) », pp. 31-32.

⁴⁰ *M.B.*, 27 mai 2021. Voir également la proposition de loi modifiant le Code Consulaire en ce qui concerne l'assistance consulaire à des personnes avec plusieurs nationalités du 22 avril 2020, *Doc. parl*, Ch. Repr., sess. ord. 2019-2020, n°55-1180/001 et la proposition modifiant le Code consulaire afin d'accorder l'assistance consulaire à nos binationaux du 20 avril 2020, *Doc. parl*, Ch. Repr., sess. ord. 2019-2020, n°55-1175/001.

V. SITUATION DES CITOYEN·NE·S BELGES RETENU·E·S DANS LES CAMPS DU NORD-EST SYRIEN

1. Le Comité T entend alerter sur une situation hautement problématique eu égard au non-respect, par la Belgique, des obligations qui lui incombent en terme de droits fondamentaux, et en particulier, de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants : celle des citoyen·ne·s belges (parmi lesquel·le·s des nombreux enfants) actuellement retenu·e·s dans les camps du Nord-Est de la Syrie administrés par les autorités kurdes. Le Comité T, qui s'est longuement penché sur cette situation dans différents rapports⁴¹, invite le CAT à en tenir compte de manière prioritaire dans le cadre de son examen.
2. Dès lors que l'État belge en a les moyens (techniques et opérationnels), il est grand temps qu'il se conforme à ses obligations internationales (en vertu, notamment, de la Convention internationale des Droits de l'Enfant, de la Convention contre la Torture et du Pacte International des Droits Civils et Politiques) et mette fin à la violation flagrante des droits fondamentaux de ses citoyen·ne·s retenu·e·s en Syrie et à la situation humainement inadmissible qui en découle en procédant au rapatriement de toutes ces personnes, notamment pour leur assurer un jugement conforme aux standards européens et internationaux⁴².
3. Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité et en renvoyant pour le surplus aux éléments développés dans ses rapports⁴³, le Comité T relève les éléments factuels suivants :
 - Les conditions de vie dans les camps dans lesquels sont détenues des milliers de personnes – parmi lesquelles on compte entre 70 et 100 ressortissants belges⁴⁴, dont une quarantaine d'adultes suspectés d'avoir rallié les rangs de l'État Islamique (EI) – se détériorent de jour en jour et équivalent, de par leur gravité, à de la torture ou, à tout le moins, à des traitements inhumains ;
 - Parmi ces personnes on dénombre une quarantaine d'enfants belges innocents ;
 - Ces personnes sont détenues depuis plus de deux ans sans avoir fait l'objet d'une quelconque décision judiciaire justifiant leur détention sur place et n'ont pas de moyen de contester cette détention ;
 - De nombreux acteurs de la société civile belge (on citera DEI-Belgique, le Délégué général au droit de l'enfant, la Ligue des droits humains, les associations de soutien aux familles, des académiques,

⁴¹ Voir : Comité T, « [Rapport 2021](#) », pp. 113-153 ; Comité T, « [Rapport 2020](#) », pp. 97-106 ; Comité T, « [Rapport 2019](#) », pp. 62-66.

⁴² Comité T, « [Rapport 2021](#) », p. 129.

⁴³ Comité T, « [Rapport 2021](#) », pp. 113-153 ; Comité T, « [Rapport 2020](#) », pp. 97-106 ; Comité T, « [Rapport 2019](#) », pp. 62-66.

⁴⁴ Fin 2019, on estimait qu'il restait 27 mères et 57 enfants belges répartis entre les camps de Al Hol, Al-Roj et Aïn Issa (A. WINKEL, « [Les enfants belges du califat](#) », *s.d.*, p.4). Les chiffres diffèrent en fonction des sources et des dates. Par exemple l'ONG Diakonia parlait de 17 femmes et 32 enfants en mars 2019 (Rapport de Diakonia sur les statuts juridiques des ressortissants étrangers affiliés à l'Etat islamique et détenus dans le Nord-est de la Syrie, août 2019, p. 40. En date de l'année 2020, les femmes belges seraient environs 34 (G. VAN VLIJERDEN, « Le retour des femmes de l'EI pose plus de problèmes que celui des hommes », *7sur7*, 2 juillet 2020.) et les hommes entre 10 et 15 (E. JOWA, « Qui sont ces djihadistes belges détenus en Syrie ? », *Paris Match*, mis à jour le 6 mars 2020). Un [article récent paru dans le quotidien belge La Libre](#) fait quant à lui mention d'une cinquantaine d'enfants belges.

- le Comité T) plaident depuis longtemps pour qu'il soit mis fin aux violations flagrantes des droits humains que subissent les personnes concernées et réclament leur rapatriement immédiat ;
- Les acteurs sécuritaires belges, comme le Procureur fédéral ou l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM), se sont aussi exprimés en faveur du rapatriement, pour d'autres motifs que ceux, strictement humanitaires et juridiques évoqués ici⁴⁵ ;
 - La publication en novembre 2020 d'un rapport au titre tristement évocateur « Europe's Guantanamo : the indefinite detention of european women and children in North East Syria »⁴⁶ ne permet plus de fermer les yeux sur la situation abominable des camps qui présente un degré de gravité tel qu'y maintenir des personnes constitue de la torture ou, à tout le moins, un traitement inhumain ;
 - De nombreux recours réclamant le rapatriement ont été introduits devant les juridictions belges et internationales (Comité des Droits de l'Enfant des Nations unies⁴⁷ ; Cour européenne des droits de l'homme⁴⁸, et votre Comité⁴⁹) ;
 - Le 8 février 2021, des expert-e-s des Nations unies exhortait 57 pays⁵⁰, parmi lesquels la Belgique, à procéder au rapatriement des femmes et des enfants détenu-e-s dans ces camps ;
 - Les autorités kurdes (qui administrent ces camps de détention) en appellent aux États concernés à rapatrier leurs nationaux et collaborent pour faciliter ces démarches⁵¹ ;
 - Le 4 mars 2021, le Premier Ministre belge s'est engagé, devant le Parlement, à ce que ce rapatriement soit mis en œuvre pour les enfants de moins de 12 ans et, s'agissant de leurs mères, après une analyse au cas par cas évaluant, notamment, la dangerosité qu'elles représentent pour la sécurité nationale et leur éloignement de l'EI⁵² ;
 - Cet engagement pris par le Premier Ministre, en ce qu'il distingue entre les mineurs selon qu'ils ou elles aient plus ou moins de douze ans⁵³ et qu'il ne prévoit pas le rapatriement automatique de leurs parents⁵⁴, viole la Convention Internationale des Droits de l'Enfant ;

⁴⁵ Les acteurs sécuritaires sont favorables au rapatriement car ils estiment que les personnes détenues dans les camps sont dangereuses et devraient faire l'objet d'un suivi en Belgique. De plus, le risque de « radicalisation » est important dans les camps ce qui milite également, pour ces acteurs, en faveur du rapatriement.

⁴⁶ Right and Security international, « [Europe's Guantanamo: The indefinite detention of European women and children in North East Syria](#) », 25 novembre 2020.

⁴⁷ Qui a déclaré admissible le recours introduit à l'encontre de la France pour la même situation.

⁴⁸ Qui a confié l'affaire (également introduire à l'encontre de la France) à sa Grande Chambre.

⁴⁹ Qui a ordonné, à l'encontre de la Belgique, des mesures provisoires non respectées à ce jour.

⁵⁰ Voir, Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme, « [Syria: UN experts urge 57 States to repatriate women and children from squalid camps](#) », communiqué de presse du 8 février 2021.

⁵¹ Voir cet [article de presse paru dans le quotidien Le Monde le 4 juin 2021](#).

⁵² Voir cet [article de presse paru dans le quotidien Le Soir le 4 mars 2021](#).

⁵³ L'ONG DEI-Belgique indiquait, en 2019, que « *Des positions publiques ont pu être prises mentionnant une distinction dans l'assistance de ces enfants selon qu'ils aient plus ou moins de 10 ans. Celles-ci sont à la fois éthiquement insupportables, légalement injustifiables (l'article 1er de la CIDE est très clair, « (...) un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt (...)) et constitutives d'une discrimination contraire à la CIDE.* », voy. Analyse n°2019-01, [Le rapatriement des enfants belges affectés par les conflits armés](#), p. 2.

⁵⁴ À cet égard, on citera à nouveau l'analyse de DEI-Belgique qui rappelle que « [l]a préservation des droits de ces enfants implique que l'Etat belge veille, dans toute la mesure du possible, à rapatrier ces enfants avec leurs

- A l'heure de rédiger ce rapport⁵⁵, le Comité constate que l'année 2020 et le début d'année 2021 n'ont apporté que très peu d'avancées sur cette question pourtant cruciale.
- 4. Pour remédier à cette situation qui emporte violation flagrante de la Convention contre la Torture, la Belgique doit mettre en œuvre la protection qu'accorde le droit international des droits humains aux citoyen-ne-s belges quant à leur droit de retour sur le territoire. En effet, la Belgique, à travers l'inaction des autorités face aux demandes de rapatriement, viole le droit de retour de ses citoyen-ne-s à leur État de nationalité. Selon le Comité T, ceux-ci relèvent en effet de la juridiction de l'État belge au sens de l'article 1^{er} de la CEDH et de l'article 2 §1 de la Convention relative aux droits de l'enfant⁵⁶. Les conventions internationales de droits humains liant la Belgique sont donc d'application. Il est urgent que l'État belge rectifie cette violation flagrante des droits humains de ses citoyen-ne-s en prenant ses responsabilités face aux personnes retenues dans les camps du nord-est syrien. En outre, la Belgique doit mettre en œuvre les mesures provisoires ordonnées par le CAT dans son avis du 6 mars 2020 de même que la « demande de mesures consulaires » du 5 mai 2020. Elle doit également se conformer aux recommandations de la Rapporteuse spéciale⁵⁷, aux

parents. Conformément à l'article 9 de la Convention, l'enfant ne devrait pas être séparé de ses parents à moins que la préservation de son intérêt supérieur ne l'exige. L'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être effectuée selon les exigences précisées par le Comité des droits de l'enfant dans l'Observation générale n°14 de 2013 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale. En outre, il est indispensable de veiller à ce que la séparation d'avec le parent ne soit pas rendue irrémédiable (ce que provoquerai l'absence de rapatriement du parent). En outre, l'enfant séparé de ses parents ou de l'un d'eux devrait pouvoir maintenir « des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ». En ce sens, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies recommande particulièrement à la Belgique de « De faciliter le rapatriement rapide de tous les enfants belges et, lorsque cela est possible, de leur famille » (nous soulignons). », voy. Analyse n°2019-01, [Le rapatriement des enfants belges affectés par les conflits armés](#), pp. 2-3.

⁵⁵ Il n'a pas échappé à la connaissance du Comité T (voir cet [article de presse : « Mission belge en Syrie : vers un rapatriement de 10 à 12 enfants » paru le 7 juin 2021 de le quotidien belge Le Soir](#)) que la Belgique a récemment annoncé avoir entrepris des démarches en vue du rapatriement de certain-e-s de ses ressortissant-e-s concerné-e-s. Le Comité T demeure circonspect par rapport à ces déclarations et tient à rappeler qu'à l'heure d'écrire ces lignes, aucun desdits rapatriements n'a effectivement eu lieu. Il souligne par ailleurs que les mesures évoquées dans l'article et présentées comme prérequis nécessaires du rapatriement (prélèvements sanguins, etc) auraient pu être mises en place depuis longtemps. Le Comité T invite donc le CAT à évaluer l'attitude de la Belgique dans ce dossier à l'aune des actes concrètement posés et non des déclarations et sorties dans la presse.

⁵⁶ Comité T, « [Rapport 2021](#) », pp. 130-153 : « [...] La question se pose de savoir s'il est possible d'invoquer la [CEDH] dans les camps situés au Nord-Est de la Syrie. Pour cela, la difficulté est alors de savoir si les familles belges dans les camps contrôlés par les FDS relèvent de la juridiction de la Belgique. En se penchant sur la jurisprudence antérieure de la Cour [européenne des droits de l'homme], force est de constater que l'absence de contrôle effectif de la Belgique sur les camps et les personnes qui s'y trouvent semble dissiper toute perspective de compétence *ratione loci* aux yeux de la Cour, même si cette interprétation est contestable. De surcroît, certains auteurs considèrent que la tendance actuelle de délégitimation de la Cour par les États parties, notamment en matière de migration et de terrorisme, amènerait les juges européens à façonner leurs arrêts au regard des pressions subies par les États.

Toutefois, pour les autres organes de protection des droits fondamentaux, la question ne semble pas si complexe. En effet, l'ensemble des acteurs et actrices qui se sont penchés sur le dossier, que ce soit le Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant ou la Rapporteuse spéciale [...], n'ont aucun doute sur le sujet : les États ont l'obligation claire de rapatrier les enfants. Les arguties juridiques ont leurs limites et le gouvernement belge doit impérativement se conformer à ses obligations. » (p. 153).

⁵⁷ Conseil des droits de l'homme, [Rapport du 8 mai 2019 de la Rapporteuse spéciale précité](#) point 86 : « [...] s) De prendre les mesures raisonnables qui s'imposent pour intervenir en faveur des ressortissants belges à

observations du Comité des droits de l'homme⁵⁸ ainsi qu'à celles du Comité des droits de l'enfant⁵⁹ et aux recommandations du Délégué général aux droits de l'enfant de la Fédération Wallonie-Bruxelles⁶⁰.

5. De plus, et comme mentionné ci-avant⁶¹, cette situation démontre encore que la Belgique doit revoir son droit à l'assistance consulaire et en renforcer l'application. Ce droit a, en effet, été invoqué à de multiples reprises dans les procédures judiciaires concernant les rapatriements, tel que dans l'ordonnance du 11 juin 2019⁶² ou dans celle du 11 décembre 2019⁶³.
6. En conclusion et sur base des différents éléments avancés dans les lignes qui précèdent, le Comité T exhorte le CAT à accorder la considération qu'il se doit à cette situation effroyable d'un point de vue humanitaire et sécuritaire⁶⁴ et à recommander, avec vigueur, à la Belgique de se conformer à ses obligations en matière de droits humains et, par voie de conséquence, à rapatrier tou·te·s ses ressortissant·e·s détenu·e·s en Syrie.

*l'étranger s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils sont soumis à des traitements qui violent de manière flagrante les normes relatives aux droits de l'homme acceptées par la Belgique ;
t) De déterminer, à titre prioritaire, les modalités de rapatriement des enfants, et notamment la procédure applicable à la détermination de la nationalité, et d'élaborer des programmes de réadaptation et de réinsertion appropriés ».*

⁵⁸ Comité droit de l'homme, [Observations finales du 6 décembre 2019 concernant le sixième rapport périodique de la Belgique](#), CCPR/C/BEL/CO/6, point 14 : « L'État partie devrait : a) Faciliter le rapatriement de tous les enfants nés de ressortissants belges qui se trouvent dans les zones de conflit, en respectant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, et assurer leur accès aux soins et services de réinsertion lors du rapatriement; b) Faire les efforts nécessaires pour garantir que les ressortissants belges soupçonnés d'actes de terrorisme ou de crimes de guerre sont poursuivis en justice conformément aux droits contenus dans le Pacte. »

⁵⁹ Comité des droits de l'enfant, [Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Belgium, 1^{er} février 2019](#), CRC/C/BEL/CO/5-6, § 50.

⁶⁰ DGDE, « Recommandations du Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française de Belgique sur la question des mineurs belges présents dans les zones de conflit djihadistes et sur leur éventuel retour en Belgique (returnees) », avril 2018.

⁶¹ Voir, dans le présent rapport, Point IV. Affaire Aarrass & réforme du droit consulaire.

⁶² TPI, Bruxelles (réf.), 11 juin 2019, *inédit*.

⁶³ TPI, Bruxelles (réf.), 11 décembre 2019, *inédit*.

⁶⁴ [Récemment l'EI a de nouveau infiltré quelques camps kurdes](#). Cela représente un danger pour la vie des citoyen·ne·s européen·ne·s et augmente le risque de « radicalisation » ou d'« endoctrinement » des enfants ainsi que des adultes qui se seraient distancés des groupes terroristes, comme le soulèvent de nombreux·ses spécialistes du monde des renseignements et de la sécurité.

VI. EXTENSION DU CHAMP PENAL ET GLISSEMENT DU DROIT PENAL VERS LE DROIT ADMINISTRATIF

1. Le Comité T entend attirer l'attention du CAT sur un double phénomène à l'œuvre en Belgique, s'agissant des aspects répressifs (au sens large) de la lutte contre le terrorisme. Comme détaillé ci-après, ce phénomène se caractérise, d'une part, par une inflation des incriminations terroristes entraînant la création d'un régime pénal d'exception (point 2) et, d'autre part, un glissement du droit pénal vers le droit administratif (point 3). Ce double mouvement a pour principale conséquence d'éroder les garanties qui, dans un État de droit, entourent le système répressif et, ce faisant, d'affaiblir la protection effective des droits humains des citoyennes et citoyens soumis à la juridiction belge, en ce compris s'agissant de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (inscription dans des bases de données diverses, retrait de documents administratifs, avoirs financiers bloqués, utilisation de pièces secrètes dans des procédures juridictionnelles, etc.).
2. Ainsi, au travers de ses rapports annuels de 2017⁶⁵ et 2019⁶⁶, le Comité T soulignait déjà une inflation de nouvelles incriminations terroristes au champ d'application trop large et une disparition progressive de l'élément moral pour les infractions terroristes. Ces rapports ont toutefois précédé la loi du 5 mai 2019⁶⁷ qui introduit de nouvelles infractions relatives, entre autres⁶⁸, à la participation aux activités d'un groupe terroriste⁶⁹. Cette inflation législative a pour conséquence de participer à la consolidation d'un régime pénal d'exception dont les dispositions ont tendance à s'affranchir du régime de droit commun en matière de participation criminelle, ce phénomène est documenté et dénoncé par le Comité T dans ses rapports successifs. De plus, le Comité T s'inquiète de ce que le principe de légalité, en termes de prévisibilité de la loi, n'est, à ce jour, toujours pas respecté lorsque la loi fait référence à l'incitation « indirecte » à commettre une infraction terroriste⁷⁰ qui pourrait en effet englober de simples actes anodins et pourrait, par conséquent, mettre en danger la présomption d'innocence⁷¹. En 2019, le Comité T énumérait déjà des situations dans lesquelles une personne, pour être poursuivie pour acte terroriste, ne doit plus nécessairement avoir connaissance du fait que sa participation contribue à commettre un acte terroriste (« l'élément moral »)⁷². Ces craintes sont d'ailleurs partagées par la Rapporteuse spéciale⁷³. La loi précitée doit donc

⁶⁵ Comité T, « [Rapport 2017](#) », pp. 6-14, qui interroge la nécessité ainsi que la légalité de certaines nouvelles infractions terroristes telles que l'incitation publique au terrorisme (art. 140bis du Code pénal).

⁶⁶ Comité T, « [Rapport 2019](#) », pp. 14-18.

⁶⁷ Loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social, *M.B.*, 24 mai 2019, p. 50023.

⁶⁸ La loi précitée a, par exemple, également introduit l'auto-formation comme forme d'infraction terroriste. Cette nouvelle infraction peut poser problème non seulement de par son caractère purement cognitif, mais également de par la présomption d'intention criminelle qu'elle fait naître.

⁶⁹ Ces nouvelles infractions sont prévues par les articles 140bis à 140sexies C. pén.

⁷⁰ Voir, à ce propos, les travaux parlementaires de la loi du 5 mai 2019.

⁷¹ Position que le Comité avait déjà explicitement développée dans l'édition 2017 de son rapport, aux pages 8 à 10, et qu'il continue à défendre, malgré l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 28 janvier 2015.

⁷² Comité T, « [Rapport 2019](#) », pp. 18-20.

⁷³ Conseil des droits de l'homme, [Rapport du 8 mai 2019 de la Rapporteuse spéciale précité](#), point 86, c : « Afin de faire en sorte que la Belgique respecte mieux ses obligations en matière de droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la Rapporteuse spéciale formule les recommandations suivantes. Elle recommande au Gouvernement : [...] c) De veiller à ce que la définition des infractions relatives au terrorisme soit conforme au principe de légalité et ne concerne que les actes de nature terroriste. Elle recommande

impérativement être modifiée en vue d'éliminer toute forme de pouvoir discrétionnaire disproportionné (qui peut par ailleurs mener à des divergences d'interprétation comme avancé lors de l'édition 2017 du rapport du Comité T⁷⁴) pour préciser le champ d'application des nouvelles infractions terroristes et ainsi apporter une plus grande sécurité juridique et prévisibilité aux citoyen·ne·s.

3. Par ailleurs, le Comité T attire l'attention du CAT sur le phénomène d'« administrativisation » du droit anti-terroriste⁷⁵. Lors d'une procédure administrative, la personne poursuivie ne bénéficie pas des garanties procédurales propres à la procédure pénale⁷⁶. Il est toutefois de plus en plus fait usage, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, de mécanismes administratifs ce qui affaiblit de manière disproportionnée les protections juridiques à l'égard de la personne poursuivie. Dans ce contexte, s'opère une multiplication impressionnante de bases de données para-pénales telles que le PNR (*Passenger Name Record* qui assure à la police administrative l'accès à un nombre important de données en vue d'une mission aux contours larges et peu définis⁷⁷), ou les banques de données communes aux ministres de la Justice et de l'Intérieur (qui contiennent des informations personnelles relatives à des individus qui n'ont – bien souvent – pas connaissance de leur présence dans ces banques de données et n'ont, par ailleurs, pas de possibilité de contester les informations les concernant qui y sont répertoriées). Les finalités justifiant le stockage et l'utilisation des informations reprises dans ces bases de données sont vagues et insuffisamment établies. Il convient encore de mentionner une extension notoire des compétences de la police administrative⁷⁸ du/de la ministre de l'Intérieur⁷⁹ ou encore du/de la Bourgmestre⁸⁰. Il est inutile de rappeler que ces compétences nouvelles, qui ne ressortent pas du champ pénal, ne sont nullement entourées des garanties judiciaires dont une personne poursuivie devrait pourtant pouvoir bénéficier au vu des

d'interpréter la définition des infractions que sont l'appui fourni à une organisation terroriste et le voyage effectué dans l'intention de commettre une infraction terroriste conformément aux normes relatives aux droits de l'homme, de manière à limiter les restrictions aux droits de l'homme qui en découlent à ce qui est nécessaire dans une société démocratique et à faire en sorte que ces restrictions soient proportionnées au danger que les actes concernés représentent pour la société ».

⁷⁴ Comité T, « [Rapport 2017](#) », p. 14.

⁷⁵ Pour plus d'information sur le glissement qui s'opère, du champ pénal vers le champ administratif « para-pénal », en matière de lutte contre le terrorisme, en Belgique, voir : Comité T, « [Rapport 2021](#) », pp. 16-26 et ; Comité T, « [Rapport 2020](#) », pp. 21-29.

⁷⁶ Ces garanties procédurales, telles que le droit au procès équitable ou le droit au silence, ont pour but de compenser la rigueur du droit pénal et la lourdeur de la procédure pénale.

⁷⁷ La Commission pour la protection de la vie privée a d'ailleurs fait remarquer que le champ d'application du PNR était beaucoup plus étendu que les textes européens visant ce même type de bases de données. Voir : Projet de loi relatif au traitement de données des passagers, Avis n° 55/2015 de la Commission pour la protection de la vie privée, *Doc. Parl.*, Ch., 2015-2016, 2069/1, p. 85.

⁷⁸ Article 48 de la loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, *M.B.*, 16 avril 2018. La disposition insère un article 46/4 dans la loi sur la fonction de police.

⁷⁹ Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 30 août 2015 et ; Loi du 10 août 2015 portant modification au Code consulaire, *M.B.*, 24 août 2015.

⁸⁰ Loi du 13 mai 2017 insérant un article 134septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au Bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, *M.B.*, 21 juin 2017.

atteintes à ses droits fondamentaux lors de l'exercice de ceux-ci. Conformément aux observations du Comité des droits de l'homme⁸¹ et aux recommandations de la Rapporteuse spéciale⁸², il convient donc de revoir drastiquement le caractère des mesures et compétences précitées et d'introduire sans tarder des garanties juridiques (en ce compris via la mise en place des recours effectifs). A terme, la Belgique doit mettre fin au phénomène d'administrativisation dénoncé ci-avant et, dans l'entrefaite, introduire une série de garanties procédurales pour accompagner les procédures para-pénales mises en place et qui ont des conséquences importantes sur la protection effective des droits fondamentaux de la personne (poursuivie pénalement ou non), en ce compris la protection absolue contre la torture et les traitements inhumains ou dégradants.

⁸¹ Comité des droits de l'homme, Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Belgique du 6 décembre 2019, CCPR/C/BEL/CO/6, point 12, b : « *L'État partie devrait : [...] b) Prévoir des garanties juridiques pour les individus dont la nationalité, le titre de séjour ou le passeport ont été révoqués, et/ou qui figurent dans les différentes bases de données se rapportant à la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent de même qu'à la lutte contre ceux-ci, y compris un recours effectif.* »

⁸² Conseil des droits de l'homme, [Rapport du 8 mai 2019 de la Rapporteuse spéciale précité](#), point 86 : « [...] m) *De garantir un contrôle indépendant, effectif et global des pouvoirs relatifs à la collecte, au traitement, au partage et à la conservation des données dans le contexte de la lutte anti-terroriste et de veiller à ce que les organes de contrôles disposent de ressources suffisantes* ».

VII. INSTRUMENTALISATION DU DROIT DES ETRANGERS ET DU DROIT DE LA NATIONALITE A DES FINS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

1. Le Comité T dénonce depuis plusieurs années le recours au droit administratif des étrangers⁸³, qui n'est pas entouré des garanties propres au droit pénal mais peut avoir des conséquences dramatiques pour les personnes visées, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme⁸⁴. En outre, ces dernières années, cette branche du droit a été modifiée pour répondre à des impératifs sécuritaires de lutte contre le terrorisme⁸⁵. Or, en affaiblissant ainsi les garanties qui entourent l'octroi et le retrait du droit au séjour, la Belgique se place dans une position où, *de facto*, la probabilité est plus importante de renvoyer une personne vers un pays où elle risque d'être soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants. A titre d'exemple, l'Office des étrangers, autorité belge responsable de l'accès au territoire et du séjour, a le pouvoir d'éloigner une personne étrangère dès lors qu'il existe des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale le justifiant. Une condamnation judiciaire préalable n'est donc pas nécessairement requise. En l'absence d'une telle condamnation, on constate souvent que la décision d'éloignement se fonde sur des rapports de service de renseignements alors même que le contenu de ces rapports, pourtant établis sans débat contradictoire, est presque impossible à remettre en cause dès lors qu'il n'existe pas de recours permettant de les contester. La Belgique doit encadrer et limiter l'instrumentalisation du droit des étrangers dans le cadre de la lutte contre le terrorisme conformément aux recommandations de la Rapporteuse spéciale⁸⁶.
2. Concrètement, afin d'assurer, entre autres, que ces modifications du droit des étrangers n'engendrent pas, dans le chef de la Belgique, de violation du principe de non-refoulement consacré par l'article 3 de la Convention contre le Torture, il y a lieu :
 - D'offrir des directives concrètes quant à l'interprétation des notions de raisons d'ordre public ou de sécurité nationale : selon l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980⁸⁷, l'accès au territoire belge peut être refusé notamment pour toute raison d'ordre public, de sécurité nationale. Cependant, ces notions (ordre public, sécurité nationale, ...), par nature vagues, ne sont pas définies à suffisance ce qui octroie *de facto* un (trop) large pouvoir d'appréciation des autorités chargées du contrôle aux frontières. Le Comité T, qui pointe ce problème dans ses rapports annuels de 2019⁸⁸, 2020⁸⁹ et 2021⁹⁰, réitère ses inquiétudes à cet égard et plaide pour une limitation de la marge d'appréciation accordée aux autorités ;

⁸³ Pour plus d'informations, voir : Comité T, « [Rapport 2021](#) », pp. 46-90 ; Comité T, « [Rapport 2020](#) », pp. 45-76 ; Comité T, « [Rapport 2019](#) », pp. 43-48 et ; Comité T, « [Rapport 2017](#) », pp. 15-32.

⁸⁴ Recours qui s'inscrit dans le mouvement plus large d'« administrativisation » de la lutte contre le terrorisme, abordé sous le titre VI de ce rapport.

⁸⁵ Comité T, « [Rapport 2021](#) », p. 47.

⁸⁶ Conseil des droits de l'homme, [Rapport du 8 mai 2019 de la Rapporteuse spéciale précité](#), point 86 : « k) De modifier la loi relative à l'immigration en vue de garantir sa conformité avec le principe de légalité et de limiter la marge d'appréciation des autorités chargées de sa mise en œuvre ; de mettre en place une véritable procédure d'appel qui ait un effet suspensif sur l'exécution des décisions de révocation d'un titre de séjour ».

⁸⁷ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

⁸⁸ Comité T, « [Rapport 2019](#) », pp. 43-44.

⁸⁹ Comité T, « [Rapport 2020](#) », pp. 45-76.

⁹⁰ Comité t, « [Rapport 2021](#) », p. 46-89.

- De joindre aux décisions de retrait de séjour et d'éloignement des garanties suffisantes afin d'éviter une violation des droits fondamentaux des personnes visées : les lois belges adoptées le 24 février 2017 et le 15 mars 2017 ont étendu les pouvoirs des autorités administratives en la matière. Ainsi, les autorités peuvent éloigner une personne du territoire même si celle-ci n'a fait l'objet d'aucune condamnation. L'éloignement est donc autorisé sur base d'appréciations subjectives et hypothétiques et de critères non définis en droit des étrangers⁹¹. S'il est vrai que le Conseil du Contentieux des Étrangers fait office de contrôle juridictionnel, précisons toutefois que celui-ci ne statue pas en opportunité mais uniquement en légalité. La loi du 24 février 2017 supprime par ailleurs la protection absolue originellement accordée aux étrangers nés en Belgique ou arrivés avant l'âge de douze ans contre une mesure d'éloignement du territoire. Cela génère une grave atteinte au droit à la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la CEDH⁹² des étrangers qui ont passé la majeure partie de leur vie en Belgique⁹³. Nous nous interrogeons d'ailleurs sur la pertinence de ce retrait de séjour et l'éloignement d'une personne dangereuse dès lors que cette mesure a pour principale conséquence de renvoyer une personne dont on estime qu'elle constitue une menace vers un autre État. Il convient enfin d'ajouter que les garanties procédurales entourant l'adoption de ces décisions ont largement été diminuées. Mentionnons, entre autres, l'atteinte au droit à un recours effectif qu'engendre la suppression de l'effet suspensif du recours introduit contre ces décisions.
3. En outre, le Comité T recommande à la Belgique de revoir sa législation en matière de déchéance de nationalité et de supprimer de son ordre juridique interne la possibilité de recourir à une telle mesure qui, au-delà d'être contreproductive⁹⁴, soulève de nombreux problèmes du point de vue des droits fondamentaux⁹⁵ – ainsi que l'ont d'ailleurs souligné la Rapporteuse spéciale⁹⁶ ou le Secrétaire général des Nations Unies⁹⁷ – et affaiblit, entre autre, la protection qui leur est garantie au titre de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants.

⁹¹ Même si cela n'est pas l'avis de la Cour constitutionnelle (C.C., 18 juillet 2019, arrêt n° 112/2019, B.16, B.17 et B.54.1), la notion d'ordre public reçoit de multiples applications en droit des étrangers et son contenu varie en fonction du contexte dans lequel elle est utilisée. Alors que certains textes européens (voir, par exemple, l'article 27, § 2 de la Directive 2004/38/CE) proposent une série de lignes directrices à cet égard, la Cour de Justice de l'UE précise toutefois que les États membres restent libres de déterminer son interprétation selon leurs besoins nationaux (C.J.U.E., (gde ch.), 22 mai 2012, *P.I.*, C-348/09, EU:C:2012:300).

⁹² L'étranger se retrouve en effet éloigné de sa famille, de son milieu social et renvoyé dans un pays qu'il ne connaît pas.

⁹³ Certes, ce droit peut être limité mais cette limitation doit rencontrer les principes de nécessité et de proportionnalité. Or, la loi de février 2017 octroie, encore une fois, un trop large pouvoir d'appréciation aux autorités décisionnaires. La Cour constitutionnelle a, elle aussi, précisé que le droit consacré par l'article 8 CEDH ne peut être limité que dans certaines conditions (in casu, les cas de terrorisme ou de criminalité grave), conditions dont l'examen est soumis à l'appréciation des autorités décisionnaires.

⁹⁴ Voir, dans ce sens les [Principes relatifs à la privation de nationalité pour motif de sécurité nationale](#), dans lesquels nous lisons, p. 2, que : « [...] Rien ne prouve que le recours à de telles mesures [de privation de nationalité] constitue un moyen efficace de protection de la sécurité nationale, et l'on craint de plus en plus que de telles actions soient contre-productives. ».

⁹⁵ Comité T, « [Rapport 2017](#) », pp. 15-22 et ; Comité T, « [Rapport 2019](#) », p. 48.

⁹⁶ Conseil des droits de l'homme, [Rapport du 8 mai 2019 de la Rapporteuse spéciale précité](#), point 86 : « [...]) De veiller à ce que la déchéance de nationalité ne soit pas arbitraire ou discriminatoire, et à ce qu'elle soit conforme aux normes des droits de l'homme ».

⁹⁷ Comme l'indique le Secrétaire Général des Nations Unies : « Toute entrave au droit à la nationalité a une incidence considérable sur l'exercice des droits », Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité, Rapport du Secrétaire général, A/HRC/25/28, 19 décembre 2013, p. 4, pt. A, § 4.

4. A l'heure actuelle, trois articles régissent la déchéance de nationalité dans le Code de la nationalité belge : l'article 23, l'article 23/1 et l'article 23/2. Ces dispositions autorisent à déchoir de leur nationalité certaines catégories de belges condamné·e·s ou suspecté·e·s de faits de terrorisme.
5. En 2015, le législateur a sorti les infractions terroristes du champ d'application de l'article 23/1 pour introduire un nouvel article 23/2⁹⁸, fixant spécifiquement les conditions dans lesquelles une personne peut être déchue de sa nationalité pour avoir commis une infraction terroriste. Double nouveauté de cet article : d'une part, l'ensemble des infractions terroristes quelle que soit leur gravité sont visées et, d'autre part, la déchéance devient possible même si l'infraction terroriste a été commise plus de dix ans après l'obtention de la nationalité belge⁹⁹.
6. La formulation et l'articulation de ces dispositions pose un certain nombre de difficultés en termes de sécurité juridique et de respect des droits fondamentaux des destinataires de cette mesure ; difficultés étudiées en profondeur par le Comité T dans son dernier rapport, auquel il renvoie pour le surplus¹⁰⁰.
7. Malgré les nombreuses critiques formulées à l'encontre de ce régime hybride, la constitutionnalité de celui-ci a été validé à plusieurs reprises par la Cour constitutionnelle¹⁰¹. Notons cependant qu'un recours, mettant en cause la conformité de ce dispositif avec certains droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme, est actuellement pendant devant la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰². Notons également que cette dernière, après avoir dans un premier temps rendu des décisions peu protectrices des droits fondamentaux des personnes concernées, semble dans un second temps revoir sa position initiale¹⁰³. Ce qui, si cette jurisprudence devait se confirmer, remettrait en cause les certitudes belges en la matière.
8. Dans l'intervalle, la Belgique doit prévoir une obligation de prendre en compte la conséquence d'éloignement lors de la prise de décision de déchéance de nationalité et limiter le pouvoir d'appréciation du juge à cet égard. Certes, il demeure fort heureusement que l'intervention d'un juge reste indispensable pour prononcer la déchéance de nationalité¹⁰⁴. Il est toutefois utile de pointer la latitude laissée par les articles de loi précités qui, de fait, font usage de termes trop généraux que pour accorder une sécurité juridique suffisante aux citoyen·ne·s. Il convient ensuite de souligner¹⁰⁵ que le juge se doit d'analyser les conséquences concrètes possibles de la mesure en cause avant de statuer¹⁰⁶. Malheureusement, un tel examen des conséquences de la déchéance de

⁹⁸ Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 5 août 2015.

⁹⁹ L'exposé des motifs de la loi du 20 juillet 2015 justifie cette sévérité accrue par le fait que le terrorisme « peut être interprété comme une forme de rejet du pays, de ses institutions et de ses valeurs ». *Voy. Doc. parl., Ch., sess. ord., 2014-2015, n° 54-1198/1, p. 8.*

¹⁰⁰ Comité T, « [Rapport 2021](#) », pp. 75-78.

¹⁰¹ C. Const, n° 85/009 du 14 mai 2009 ; C. Const, n° 122/2015 du 17 septembre 2015 ; C. Const. n° 16/2018 du 7 février 2018.

¹⁰² *Voy. les requêtes n° 25491/18 et 27629/18 de M. El Aroud et B. Soughir contre la Belgique, introduites respectivement le 25 mai 2018 et le 30 mai 2018.*

¹⁰³ *Voy. L. REYNTJENS, « [Usmanov v. Russia: a confusing turn in the right direction?](#) », *Strasbourg Observer*, 22 January 2020.*

¹⁰⁴ Comme l'a rappelé le Conseil d'État le 18 novembre 2019 : [Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de permettre la déchéance de la nationalité pour terrorisme](#), Avis du Conseil d'État n° 66.664/2 du 18 novembre 2019, *Doc. parl., Ch., 2019, n° 55-0068/002.*

¹⁰⁵ Comité T, « [Rapport 2017](#) », pp. 20-22.

¹⁰⁶ *Doc. parl., Ch., sess. ord., 2014-2015, n° 54-1198/1, p. 8.*

nationalité n'est ni mentionné dans les travaux préparatoires ni prévu par la loi¹⁰⁷. La pratique, elle, montre que la volonté des autorités belges est bien souvent de renvoyer les personnes déchues de leur nationalité belge dans leur pays d'origine car la déchéance elle-même a pour conséquence de placer la personne concernée en situation de séjour illégal en Belgique alors même qu'au moment de l'octroi de la nationalité ces personnes disposaient d'un droit de séjour. Ce renvoi vers leur pays d'origine porte grandement atteinte au droit à la vie privée et à la vie familiale de la personne concernée, en plus de la placer dans une situation de risque d'être soumise à de la torture et les traitements inhumains ou dégradants. Nous observons malgré tout une augmentation significative de ces cas de déchéance de nationalité par les juridictions belges¹⁰⁸. Enfin, la loi du 15 décembre 1980 prévoit une clause d'exclusion du statut de réfugié et du statut de protection subsidiaire lorsqu'un individu a commis des faits graves. Il convient donc de grandement limiter le pouvoir discrétionnaire du juge lorsqu'il prononce la déchéance de nationalité et de mettre en œuvre la jurisprudence adoptée par les juridictions européennes à cet égard.

¹⁰⁷ Comité T, « [Rapport 2017](#) », p. 20.

¹⁰⁸ La loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme qui a inséré l'article 23/2 dans le Code de la nationalité belge est en vigueur depuis août 2015 mais n'a été appliquée qu'à partir de 2018. Depuis lors on constate une nette augmentation des cas de déchéances prononcées par le tribunal correctionnel, dont certaines, récentes, par défaut.

VIII. CONCLUSION

Dans ce rapport, le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme a mis en lumière – sans pour autant prétendre à l’exhaustivité – les situations dans lesquelles, au motif de lutter contre le terrorisme, la Belgique contrevient à ses obligations internationales et à la Convention dont votre Comité est le gardien. C’est à ce travail d’évaluation à la lumière des droits humains des mesures adoptées en Belgique pour lutter contre le terrorisme que le Comité T s’attèle depuis sa création et au travers de ses rapports annuels.

En guise de conclusion et au vu du constat dressé dans les lignes qui précèdent, le Comité T entend rappeler l’absolue nécessité, au regard du respect des libertés et droits humains, d’une évaluation parlementaire fédérale de l’ensemble du corpus législatif et de la pratique qui en découle en matière de lutte contre le terrorisme.

En effet, comme le souligne la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « *la lutte contre le terrorisme et la prévention de l’extrémisme et de la radicalisation violente, qui emploient une approche multidimensionnelle et sont d’une grande complexité institutionnelle, devraient s’accompagner de mécanismes de suivi et d’évaluation rigoureux, systématiques et indépendants. Les mesures actuelles et à venir pourraient ainsi gagner en efficacité, et leurs effets seraient mis en évidence. De tels mécanismes sont aussi essentiels pour garantir la transparence de la prise de décisions publique et de l’utilisation des ressources et pour garantir la responsabilité des personnes concernées.* »¹⁰⁹

Ce processus d’évaluation parlementaire, exhaustive et holistique, en faveur de laquelle le Comité T milite depuis ces débuts, n’a – à ce jour – toujours pas été mis en place en Belgique. Or, il est évident qu’une telle évaluation contribuerait au respect par la Belgique des obligations qui la lient eu égard à la Convention contre la Torture et à l’effectivité de la protection consacrée par celle-ci.

¹⁰⁹ Conseil des droits de l’homme, [Rapport du 8 mai 2019 de la Rapporteuse spéciale précité](#), point 77.