



# Assemblée générale

Distr. générale  
8 mai 2019  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarantième session

25 février-22 mars 2019

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## Visite en Belgique

### **Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste\* \*\***

#### *Résumé*

La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, s'est rendue en visite officielle en Belgique du 24 au 31 mai 2018 pour évaluer les lois, politiques et pratiques antiterroristes en vigueur, à la lumière des obligations internationales qui incombent au pays dans le domaine des droits de l'homme.

La Rapporteuse spéciale salue l'approche mesurée, consciente et réfléchie adoptée par le Gouvernement face à la menace terroriste. Elle souligne que la Belgique a mis en place de nombreuses bonnes pratiques qui mériteraient d'être partagées et que son engagement en faveur des droits de l'homme est un élément essentiel du rôle moteur qu'elle joue dans la lutte contre le terrorisme.

La Rapporteuse spéciale formule de nombreuses observations positives. Elle relève toutefois plusieurs difficultés fondamentales concernant les droits de l'homme et fait plusieurs recommandations. Celles-ci portent notamment sur les points suivants : la nécessité de créer un organisme de contrôle constitué d'experts, qui soit indépendant, pourvu de ressources suffisantes et habilité à passer en revue l'ensemble des activités des autorités chargées de la lutte antiterroriste et des autorités chargées de la sécurité nationale ainsi que les lois et les politiques mises en œuvre dans ces domaines ; l'importance d'établir une institution nationale des droits de l'homme indépendante ; l'élimination des obstacles qui continuent d'entraver la réalisation des droits de l'homme des victimes ; les mesures et les programmes visant à prévenir l'extrémisme violent ; les pratiques consistant à soumettre les personnes privées de liberté à des régimes ou mesures de sécurité individuels, à les incarcérer dans des sections réservées à la

\* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le corps du rapport, annexé au résumé, est distribué dans la langue de l'original et en français seulement.

\*\* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



déradicalisation (« sections D-Rad:Ex ») ou à les ficher en cas de signes de radicalisation, ainsi qu'à mettre en œuvre des programmes de désengagement et de réinsertion spécialisés et personnalisés dans les prisons ; le contrôle et la gestion des bases de données dans le respect des droits de l'homme ; les retraits de citoyenneté et les expulsions pour des raisons de sécurité nationale ; et la prise en charge des personnes rapatriées, y compris les enfants, dans le respect des droits de l'homme.

## Annexe

# Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste sur sa visite en Belgique

## I. Introduction

1. La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, s'est rendue en visite officielle en Belgique du 24 au 31 mai 2018, à l'invitation du Gouvernement, pour évaluer les lois, politiques et pratiques antiterroristes en vigueur dans le pays, à la lumière des obligations internationales qui incombent à la Belgique dans le domaine des droits de l'homme.

2. La Rapporteuse spéciale remercie le Gouvernement belge pour la transparence ainsi que l'esprit constructif et coopératif dont il a fait preuve pendant sa visite et qui a permis d'établir un dialogue franc et ouvert. Elle est particulièrement reconnaissante des efforts faits par le Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement pour assurer le bon déroulement de la visite et en coordonner le suivi.

3. La Rapporteuse spéciale remercie tous les services de l'administration qu'elle a pu rencontrer et avec lesquels elle a eu l'occasion de collaborer. Elle a eu des échanges de vues instructifs avec le Ministre des affaires étrangères et européennes ainsi qu'avec les personnes et entités suivantes : les directeurs du service Droits de l'homme et démocratie et du service de lutte contre le terrorisme du SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement ; le Ministre de la sécurité et de l'intérieur ; le Ministre des finances et du développement international ; le Ministre de la justice ; le Ministre-Président du Gouvernement flamand ; la Ministre des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives de la Wallonie ; l'Administratrice générale de l'agence Wallonie-Bruxelles International ; le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale ; le Ministre-Président de la Communauté française et le Ministre de l'aide à la jeunesse, des maisons de justice, des sports et de la promotion de Bruxelles ; le Procureur fédéral ; le Directeur de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ; les Vice-Présidents de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 et l'un des Présidents émérites de la Cour constitutionnelle ; le Conseiller général de la Direction générale des établissements pénitentiaires ; les présidents ainsi qu'un membre de la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles ; la Police fédérale ; le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité ; le Comité permanent de contrôle des services de police ; l'Observatoire bruxellois de la prévention et de la sécurité ; le Ministère flamand de l'enseignement et de la formation, le Ministère flamand des affaires étrangères et le Réseau flamand d'experts de l'Islam.

4. La Rapporteuse spéciale a participé à un colloque sur l'approche préventive adoptée par la Belgique dans sa lutte contre la radicalisation, l'extrémisme et le terrorisme. Elle s'est également rendue à la Maison de justice d'Anvers et dans la ville de Liège, où elle a rencontré le Conseil communal des jeunes Liégeois et parlé de la pièce de théâtre *Nadia*.

5. La Rapporteuse spéciale a visité les prisons de Hasselt et de Leuze-en-Hainaut, où elle s'est entretenue avec plusieurs personnes condamnées pour infractions liées à des activités terrorisme ou accusées de telles infractions.

6. La Rapporteuse spéciale a rencontré non seulement des responsables de l'administration, des membres des instances de contrôle, des représentants du pouvoir judiciaire et des juristes, mais aussi des membres de la société civile au sens large. Elle salue la vitalité de la société civile et son engagement en faveur des droits de l'homme. Elle

est particulièrement reconnaissante d'avoir eu la possibilité de rencontrer des victimes d'actes terroristes, par l'intermédiaire des deux organisations qui les représentent ; bon nombre de ces personnes ont vu leur vie irrémédiablement bouleversée par les blessures, les traumatismes et les pertes qu'elles ont subies.

7. La Rapporteuse spéciale a transmis ses conclusions préliminaires au Gouvernement belge au terme de sa visite, le 31 mai 2018<sup>1</sup>.

## **II. Contexte politique et juridique**

### **A. Cadre juridique international**

8. La Belgique est partie à de nombreux instruments internationaux de base relatifs aux droits de l'homme, dont : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les deux protocoles facultatifs qui s'y rapportent ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et son Protocole facultatif ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; la Convention relative aux droits de l'enfant et ses Protocoles facultatifs ; la Convention relative aux droits des personnes handicapées ; et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. La Belgique a accepté les procédures d'examen des plaintes émanant de particuliers prévues au titre de ces instruments. Elle n'a pas signé la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; elle a, en revanche, signé, mais non encore ratifié, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

9. En tant qu'État membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, la Belgique est liée par des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme tels que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

### **B. Contexte national**

10. La Belgique est un pays multiculturel et plurilingue qui, par tradition, est profondément attaché à l'état de droit. Les droits de l'homme sont protégés par le droit interne, et occupent d'ailleurs une place de choix au Titre II de la Constitution.

11. La Belgique est un État fédéral dont les affaires juridiques et politiques sont organisées selon une structure consociative sophistiquée qui englobe les échelons fédéral, régional, communautaire et municipal. Il convient de relever que le rapport entre l'administration fédérale et les entités fédérées n'est pas fondé sur la subordination mais sur l'égalité. L'application des lois relève essentiellement de l'échelon fédéral, mais tous les niveaux de l'administration participent, à des titres divers, à la gestion de la lutte antiterroriste. Les autorités judiciaires ont largement participé au traitement, à la gestion et au contrôle de la législation et des pratiques de l'État dans le domaine de la lutte antiterroriste. Les juridictions belges sont solides et indépendantes. Les mesures qui ont une incidence sur les droits de l'homme font l'objet de débats sérieux et fréquents, qui sont une caractéristique des démocraties matures. Les pouvoirs publics, à leurs divers échelons, ont conscience des questions difficiles qui se posent s'agissant de la nécessité de garantir une protection adéquate des droits dans un contexte marqué par la mise en place de mesures de sécurité, et ils y sont attentifs. La Rapporteuse spéciale salue le Gouvernement pour sa détermination à honorer ses obligations relatives aux droits de l'homme dans ses pratiques nationales.

<sup>1</sup> À consulter à l'adresse : <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23164&LangID=F>.

## C. Menace terroriste contre la Belgique

12. La Rapporteuse spéciale a parfaitement conscience des défis auxquels les autorités belges sont actuellement confrontées en matière de sécurité, et ce, d'autant plus qu'un attentat meurtrier, perpétré par un individu apparemment radicalisé agissant seul, est survenue à Liège pendant sa visite.

13. En 2016, la société belge tout entière a été profondément meurtrie par les attentats-suicides qui ont frappé l'aéroport de Zaventem (Bruxelles) et la station de métro Maelbeek, dans le centre-ville, faisant 32 morts et 300 blessés. Bien que le niveau de menace terroriste ait été abaissé au niveau 2 en janvier 2018, la Belgique reste très vigilante pour ce qui est de la sécurité de sa population. La Rapporteuse spéciale ne perd pas non plus de vue les difficultés liées au retour au pays de Belges partis se battre dans une zone de conflit à l'étranger, dont certains peuvent s'être rendus coupables d'actes terroristes ou d'autres infractions au droit international. La Belgique est également aux prises avec le problème du rapatriement de citoyens accompagnant des combattants étrangers, dont les conjoints et les personnes mineures.

14. L'application de la législation et des pratiques antiterroristes relève en premier lieu du droit commun. Au lendemain des terribles événements du 22 mars 2016, au terme de sérieuses délibérations sur les exigences de la situation, le Gouvernement a décidé – et c'est louable – qu'il n'était pas nécessaire de déclarer l'état d'urgence en réponse aux problèmes de sécurité qui se posaient. Au lieu de cela, la législation existante a été pleinement exploitée et, au besoin, complétée, à l'issue de délibérations menées sous l'égide du Parlement. C'est ainsi, par exemple, que la durée maximale de la garde à vue des personnes présentant un intérêt a été portée de vingt-quatre à quarante-huit heures et que les perquisitions domiciliaires de nuit ont été autorisées, ces modifications restant conformes aux obligations de la Belgique dans le domaine des droits de l'homme. La Belgique offre là l'exemple d'une riposte réfléchie et maîtrisée face au terrorisme qui a souvent pour objectif de provoquer une réponse extrême afin de saper la démocratie. La Belgique continue de passer en revue l'arsenal juridique dont elle dispose pour lutter contre le terrorisme, tout en restant attentive aux obligations internationales qui lui incombent dans le domaine des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale salue cette approche mesurée et axée sur les droits de l'homme du recours aux pouvoirs exceptionnels, estimant qu'elle est un modèle de pratique optimale nationale.

15. Les poursuites engagées aux fins de la lutte antiterroriste sont coordonnées sur le plan national par l'intermédiaire du Parquet fédéral. Le Parquet fédéral est un organe hautement professionnel, qui a une vision claire de sa stratégie de poursuites, y compris en ce qui concerne la possibilité d'engager des poursuites pénales contre les membres d'organisations terroristes pour violations graves des droits de l'homme ou du droit international humanitaire commises à l'étranger. La Rapporteuse spéciale est favorable à cette approche, compte tenu des importantes lacunes que présente l'attribution des responsabilités dans des affaires de tortures systématiques, d'exécutions extrajudiciaires, de viols et de violences sexuelles commis en Irak et en République arabe syrienne ; elle souligne son utilité face au phénomène des combattants étrangers.

## III. Principaux défis relatifs aux droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste

### A. Champ d'application de l'infraction terroriste dans le droit pénal

16. Les infractions terroristes sont définies au Livre II, Titre I<sup>ter</sup> du Code pénal belge (art. 137 à 141 *ter*). Le Titre I<sup>ter</sup> a fait l'objet d'une série de modifications au cours des dernières années, qui ont mené à la qualification de nouvelles infractions et à la modification d'éléments constitutifs des infractions existantes.

## 1. Participation et appui à un groupe terroriste

17. L'article 140 du Code pénal érige en infraction la participation à un groupe terroriste au sens de l'article 139, le fait de diriger un tel groupe et le fait de lui fournir un appui, qu'il s'agisse d'informations, de moyens matériels ou de financements. Le domaine d'application de cette disposition a été élargi en 2016<sup>2</sup> pour englober non seulement la fourniture d'un appui, en ayant connaissance du fait qu'elle contribue à commettre une infraction terroriste, mais aussi le cas où l'auteur de l'infraction avait conscience ou aurait dû avoir connaissance du fait que ses actes pourraient contribuer à commettre un crime ou un délit. Selon une interprétation ultérieure, il n'est pas nécessaire, au sens de cette loi, que les actes de la personne visée contribuent à commettre une infraction pénale<sup>3</sup> ; cette contribution peut être « extrêmement modeste » ou « relativement éloignée » du théâtre de l'opération terroriste<sup>4</sup>. Cette disposition a donc été interprétée comme comprenant des actes plus diversifiés que la seule participation à une organisation criminelle au sens de l'article 324 *ter* du Code pénal<sup>5</sup>, tels que, par exemple, le prosélytisme, y compris dans la sphère privée<sup>6</sup>, ou des activités comme la cuisine<sup>7</sup>.

18. La Rapporteuse spéciale met en garde contre les interprétations extensives qui pourraient être faites de la disposition susmentionnée et souligne que les actes érigés en infraction terroriste doivent être limités aux activités qui présentent un lien substantiel avec les opérations d'un groupe terroriste. Elle souligne que le fait de concevoir les groupes terroristes d'une façon trop générale peut porter, de fait, à incriminer les proches et autres relations des personnes considérées. Elle fait observer que le fait de fournir un appui pour garantir qu'une personne a accès au niveau essentiel minimum, y compris les droits à l'alimentation, à la santé et au logement, et que ses droits économiques et sociaux sont respectés ne doit pas être incriminé au motif qu'il constitue un soutien au terrorisme. Étant donné que les États ne peuvent pas légalement réduire ces droits au-dessous d'une limite minimale<sup>8</sup>, le faire reviendrait à contrevenir à leurs obligations fondamentales dans le cadre du droit international des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale affirme, en outre, que le fait d'aider une personne à exercer son droit de retour dans le pays dont elle est ressortissante (consacré par l'article 3 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme) ne devrait pas être apparenté à une complicité d'acte de terrorisme.

## 2. Incitation publique à la commission d'infractions terroristes

19. L'article 140 *bis* érige en infraction la diffusion publique de messages avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste. La Cour constitutionnelle a annulé une modification législative de 2016<sup>9</sup> qui visait à étendre la portée de l'infraction en question ; elle a jugé que la nécessité de simplifier l'administration de la preuve ne justifiait pas l'imposition des sanctions prévues au titre de l'article 140 *bis*, en l'absence d'indices sérieux portant à croire qu'une infraction terroriste puisse être commise<sup>10</sup>.

20. La Rapporteuse spéciale adhère à l'avis de la Cour constitutionnelle. Elle estime que, pour que l'infraction d'incitation au terrorisme n'empiète pas indûment sur les droits de l'homme, seuls devraient être incriminés les actes qui présentent un risque réel ou un danger imminent de préjudice. Selon elle, le fait d'abaisser ce seuil pourrait non seulement conduire à l'imposition de sanctions disproportionnées par rapport à la gravité des actes proscrits et au préjudice social qui peut en découler, mais aussi nuire à l'exigence de précision découlant du principe de légalité.

<sup>2</sup> L 2016-12-14/09. La totalité des textes législatifs cités dans le présent rapport peuvent être consultés à l'adresse : [www.ejustice.just.fgov.be](http://www.ejustice.just.fgov.be).

<sup>3</sup> Voir Tribunal correctionnel de Liège, décision du 19 juillet 2017, dans *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles (JLMB)*, vol. 2017, n° 29, p. 1393.

<sup>4</sup> Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, décision du 25 novembre 2015.

<sup>5</sup> Conseil d'État, avis en date du 24 janvier 2003.

<sup>6</sup> *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles (JLMB)*, p. 1393 et 1396.

<sup>7</sup> Eurojust, *Terrorism Convictions Monitor*, n° 23 (octobre 2015), p. 7.

<sup>8</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties

<sup>9</sup> L 2016-08-03/15.

<sup>10</sup> Arrêt n° 31/2018 de la Cour constitutionnelle, en date du 15 mars 2018.

21. La Rapporteuse spéciale recommande aux autorités de s'inspirer davantage des normes énoncées dans le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (A/HRC/22/17/Add.4, annexe, appendice).

### 3. Voyage en vue de la commission d'une infraction terroriste

22. L'article 140 *sexies*, adopté en 2015<sup>11</sup> dans le but de mettre en œuvre le paragraphe 6 de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, érige en infraction le fait de quitter le territoire national de la Belgique ou d'y entrer en vue de la commission d'une infraction terroriste. Il va cependant plus loin que ne le requièrent *stricto sensu* les dispositions de la résolution, en incriminant également le fait d'entrer sur le territoire national dans l'intention de commettre un acte terroriste.

23. La Rapporteuse spéciale appelle l'attention sur les difficultés qu'il y a à engager contre les personnes voyageant « en vue de la commission d'une infraction terroriste » des poursuites qui soient respectueuses des normes relatives aux droits de l'homme, notamment les droits à la liberté de circulation, d'expression et d'association, et du principe de légalité qui exige de la loi un certain degré de précision et de prévisibilité. Il est important que les poursuites en question soient menées sur la base de preuves irréfutables de l'intention terroriste<sup>12</sup>. La Rapporteuse spéciale met aussi en garde contre une interprétation extensive de la notion de soutien au terrorisme, qui pourrait mener à une interprétation trop large de l'infraction que constitue le voyage en vue de la commission d'un acte terroriste.

### 4. Cohérence de la législation antiterroriste par rapport au droit international humanitaire

24. L'article 141 *bis* du Code pénal exclut du champ d'application de la législation pénale générale relative aux infractions terroristes les « activités des forces armées en période de conflit armé, telles que définies et régies par le droit international humanitaire » et les « activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, pour autant qu'elles soient régies par d'autres règles de droit international ». La Rapporteuse spéciale accueille avec une profonde satisfaction l'exception prévue au titre de l'article 141 *bis* et exhorte les autorités compétentes à veiller à ce qu'elle soit dûment appliquée dans le cadre des poursuites pénales concernées.

25. Ayant à l'esprit les points d'intersection entre le champ d'application de la législation antiterroriste et celui du droit international humanitaire, la Rapporteuse spéciale se joint à d'autres parties intéressées<sup>13</sup> pour souligner combien il est important que les mesures prises par l'État face au terrorisme soient conformes à ses obligations au titre du droit international humanitaire<sup>14</sup> et que ces mesures ne viennent pas remettre en cause la protection, convenue au niveau multilatéral, offerte par le droit international humanitaire, notamment en incriminant des actes qui, soit ne sont pas interdits, soit sont protégés par le droit international humanitaire<sup>15</sup>.

## B. Prévention de l'extrémisme violent et de la radicalisation menant à la violence

26. Comme beaucoup d'autres pays, la Belgique rencontre des difficultés dans sa lutte contre la radicalisation menant à la violence ; elle a pris des mesures actives pour élaborer des orientations stratégiques à cet égard. Conformément à la demande formulée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dans son Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674), la Belgique a adopté un large éventail de

<sup>11</sup> L 2015-07-20/08.

<sup>12</sup> Voir également l'arrêt n° 8/2018 de la Cour constitutionnelle, en date du 18 janvier 2018.

<sup>13</sup> Comité international de la Croix-Rouge, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts* (Genève, 2011).

<sup>14</sup> Voir, par exemple, les résolutions 1624 (2005), 2178 (2014) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité.

<sup>15</sup> Voir également les paragraphes 46 à 49 du document A/73/361.

mesures contre ce phénomène. On peut citer notamment le plan fédéral de prévention du radicalisme, connu sous le nom de Plan R<sup>16</sup>, qui porte sur le volet sécurité de la prévention. Parmi les structures axées sur la sécurité créées dans le cadre du plan figurent la Taskforce Nationale (TFN) et les Taskforce locales ainsi que plusieurs groupes de travail thématiques. En outre, des cellules de sécurité intégrale locales<sup>17</sup>, mises en place par les municipalités, servent de plateformes de coopération et d'échange de renseignements entre les autorités locales et les intervenants de la sécurité ainsi que les acteurs locaux de la prévention, afin de prévenir les infractions terroristes en repérant les personnes qui présentent des signes de radicalisation.

27. Beaucoup d'autres initiatives destinées à prévenir la radicalisation menant à la violence ont été conçues et mises en œuvre à l'échelle des régions, des communautés et des municipalités. Les régions et les communautés sont actives dans des domaines tels que l'éducation et la jeunesse, la prise en charge psychosociale, y compris dans les prisons, ainsi que le suivi postpénitentiaire des personnes ayant commis une infraction terroriste ou autre.

28. La Rapporteuse spéciale a été impressionnée par l'attention que les autorités accordent aux problèmes posés par la radicalisation menant à la violence et la polarisation après des actes de violence terroriste. Elle constate que la démarche diversifiée adoptée par la Belgique comprend des stratégies aussi bien descendantes qu'ascendantes, est à maints égards innovante et originale et repose sur des forces et des connaissances multidisciplinaires. Certaines des stratégies mises en place étaient exemplaires dans la manière d'engager le dialogue avec des communautés particulièrement touchées en respectant leurs conditions et en s'inspirant de méthodes axées sur la participation et la responsabilisation à l'échelle locale. À tous les échelons, les autorités reconnaissent qu'il reste encore beaucoup à faire et qu'il sera nécessaire de collecter plus de données et d'entreprendre davantage de recherches pour mieux saisir les formes que peut prendre la radicalisation menant à la violence, les effets qu'elle peut avoir et les difficultés qu'elle peut engendrer. La Rapporteuse spéciale sait gré à la Belgique de son engagement, de la diversité des initiatives qu'elle a prises et de l'enracinement local d'un grand nombre de ses programmes.

29. Nonobstant les nombreux aspects louables des pratiques de la Belgique en matière de prévention, la Rapporteuse spéciale souhaiterait formuler quelques observations, quelques préoccupations et quelques recommandations pour s'assurer que les mesures préventives sont prises dans le respect des droits de l'homme et du principe de non-discrimination.

30. La complexité des dynamiques à l'œuvre entre les entités d'exécution, couplée à la multiplicité et la diversité des politiques et programmes concernés, rend délicats la coordination et l'échange de données entre ces entités. Si la discrétion qui est laissée aux entités concernées pour concevoir et appliquer ces politiques et ces programmes donne une marge d'action considérable pour la mise au point de réponses étroitement adaptées aux besoins locaux, elle a aussi pour effet de fragmenter l'action, de créer des incohérences entre les approches et les normes et de compliquer l'application des mesures à long terme et l'élaboration de cadres de référence durables. C'est pourquoi elle risque de nuire à la transmission des bonnes pratiques et des enseignements à retenir, et provoquer des disparités dans la qualité des programmes à travers les différentes structures et, partant, de porter atteinte à la qualité de l'aide fournie aux personnes qui en ont besoin.

31. La Rapporteuse spéciale exhorte les autorités compétentes à continuer d'œuvrer pour que les politiques et les programmes soient fondés sur des éléments factuels et sur des bases théoriques transparentes et fiables sur le plan scientifique. À cet égard, elle souligne qu'il n'existe aucune définition admise sur le plan international de notions telles que l'« extrémisme violent » ou la « radicalisation » (A/HRC/40/52) et affirme qu'il est important d'établir une distinction explicite entre, d'un côté, la pensée et les idéologies

<sup>16</sup> À consulter à l'adresse : [http://besafe.jdbi.eu/sites/besafe.localhost/files/u18/brochure\\_radicalisme\\_fr.pdf](http://besafe.jdbi.eu/sites/besafe.localhost/files/u18/brochure_radicalisme_fr.pdf).

<sup>17</sup> L 2018-07-30/50. Voir [www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2018073050](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2018073050).

radicales et, de l'autre, l'extrémisme violent ou la radicalisation menant à la violence. Elle est préoccupée par des informations reçues, notamment du Centre interfédéral pour l'égalité des chances (UNIA), selon lesquelles des personnes auraient été fichées comme radicalisées pour des raisons parfois ambiguës, insignifiantes ou sans lien avec le problème en cause, tel que le port d'un foulard ou le signalement du départ de jeunes hommes issus du même quartier à destination de la République arabe syrienne<sup>18</sup>. Elle recommande fermement de mettre en place une formation continue à l'intention des agents de la fonction publique afin qu'ils ne soient pas influencés par des stéréotypes raciaux, ethniques, nationaux, religieux ou autres dans l'exercice de leurs fonctions.

32. Enfin, la Rapporteuse spéciale souligne la nécessité d'établir un cadre juridique clair et conforme aux droits de l'homme sur le secret professionnel et sur d'autres obligations de confidentialité qui entrent en jeu dans le cadre de la lutte contre la radicalisation menant à la violence. Elle croit comprendre qu'il existe des lacunes et des incohérences entre les différentes structures dans ce domaine et elle s'inquiète du fait que ces défaillances risquent de porter préjudice au rapport de confiance qui existe entre les clients et les services sociaux, éducatifs et autres, mettant en danger le rôle essentiel que jouent ces services. Plutôt que de mettre un terme à la polarisation sociale, des effets de ce type pourraient au contraire l'attiser. La Rapporteuse spéciale craint que si l'instrumentalisation des professionnels des secteurs social et éducatif aux fins des politiques de sécurité peut avoir quelques avantages à court terme, elle nuit inévitablement à l'efficacité et à la viabilité des volets des politiques de prévention du terrorisme qui ne sont pas axés sur la sécurité, et porte donc préjudice aux intérêts sociétaux à long terme.

### C. Conditions et régimes de détention

33. Les personnes accusées ou reconnues coupables d'infractions terroristes sont détenues dans différentes prisons, réparties sur l'ensemble du territoire. Certains de ces établissements (appelés « prisons satellites ») emploient du personnel formé pour s'occuper de détenus radicalisés. En outre, deux centres de détention (Hasselt et Ittre) ont ouvert des sections « D-Rad:Ex », qui abritent les détenus jugés radicalisés et qui constituent une menace pour la sécurité.

34. La Rapporteuse spéciale a visité la prison de Hasselt, y compris sa section D-Rad:Ex, ainsi que l'établissement pénitentiaire de Leuze-en-Hainaut. Le personnel pénitentiaire lui a décrit de manière détaillée et transparente les différents régimes pénitentiaires en vigueur et les mesures s'appliquant aux détenus accusés ou reconnus coupables de terrorisme. Les équipements des deux prisons visitées ont été jugés adéquats. Toutefois, la Rapporteuse spéciale est profondément préoccupée par certains aspects des mesures appliquées aux personnes accusées ou reconnues coupables d'infractions liées au terrorisme.

35. La Rapporteuse spéciale croit comprendre que, par défaut, les détenus sont soumis à un « régime ouvert », qui leur permet d'entretenir des contacts avec d'autres détenus et de participer aux activités proposées par l'établissement sans restrictions particulières. Toutefois, les autorités compétentes sont habilitées à ordonner, sur la base d'évaluations au cas par cas et dans les conditions prévues par la loi<sup>19</sup>, leur placement sous un régime spécial, à savoir le régime de sécurité particulier individuel<sup>20</sup>, ou l'application de mesures de sécurité spéciales à leur égard, à savoir des mesures de sécurité particulières et individuelles<sup>21</sup>. Si, officiellement, des mesures de sécurité sont appliquées aux détenus qui représentent une menace temporaire, le régime de sécurité concerne, lui, les détenus dont on estime qu'ils représentent une menace constante pour la sécurité. Cette menace doit être établie formellement et ne peut être présumée sur la base de l'infraction dont le détenu a été accusé ou reconnu coupable.

<sup>18</sup> UNIA, *Mesures et climat : conséquences post-attentats* (2017).

<sup>19</sup> L 2005-01-12/39. Voir [www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2005011239](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2005011239).

<sup>20</sup> Ibid., art. 116 à 118.

<sup>21</sup> Ibid., art. 110 à 115.

36. La Rapporteuse spéciale a appris que la sécurité était le principe directeur du traitement appliqué aux détenus accusés ou reconnus coupables de terrorisme ou soupçonnés d'être radicalisés. Il semblerait que les personnes détenues pour des infractions de terrorisme soient généralement soumises à des mesures ou régimes de sécurité. Elle croit comprendre que la décision de placer un détenu sous régime de sécurité était réexaminée en interne tous les deux mois et qu'à cet effet, une audience à laquelle participaient le détenu, son avocat et le directeur de la prison était organisée et une évaluation psychiatrique, établie. Cette décision de placement pouvait en outre être contestée devant une juridiction civile.

37. La Rapporteuse spéciale note que les personnes soumises à des mesures ou régimes de sécurité ont une liberté de circulation restreinte à l'intérieur de la prison et des contacts limités avec les autres détenus et le monde extérieur. Les personnes visées par ces mesures, lorsqu'elles sont soumises à un régime de sécurité susceptible de se prolonger sur de longues périodes, finissent souvent par être mises à l'isolement. En outre, les personnes concernées ne peuvent participer aux activités proposées par l'établissement pénitentiaire dans lequel elles sont incarcérées, ou seulement de manière limitée. La Rapporteuse spéciale souligne qu'en raison des restrictions qu'ils imposent et du risque d'entrave injustifiée ou disproportionnée qu'ils font peser sur les droits des détenus, des mesures de sécurité ou le placement sous régime de sécurité ne devraient être appliqués qu'à la suite d'une évaluation individuelle rigoureuse et être limités à ce qui est strictement nécessaire pour garantir la sécurité et le maintien de l'ordre dans la prison.

38. La Rapporteuse spéciale croit comprendre que les personnes soupçonnées d'avoir été radicalisées et qui constituent par là une menace pour la sécurité peuvent également être placées dans une section D-Rad:Ex. Les restrictions liées à ce régime de placement ressemblent à celles auxquelles sont soumises les personnes placées sous régime de sécurité individuel. Les personnes concernées sont notamment mises à l'isolement et peuvent passer jusqu'à vingt-trois heures par jour dans leur cellule, n'ont pas de contact avec les autres détenus et ont des contacts limités avec le monde extérieur. Il semblerait toutefois que la procédure régissant ce type de placement soit moins bien définie, et qu'elle ne fasse l'objet d'aucun contrôle officiel. On ignore en outre si la décision de placement dans une section D-Rad:Ex peut être contestée ou non devant les tribunaux. Pour autant que la Rapporteuse spéciale le sache, des détenus ont été retirés de ces sections pour raisons de santé uniquement, et jamais à l'issue d'un recours.

39. Les autorités pénitentiaires évaluent en permanence les signes de radicalisation manifestés par les détenus<sup>22</sup>. Les personnes considérées comme radicalisées ou présentant un risque de radicalisation (les détenus dits « CelEx ») sont classés selon les catégories suivantes : catégorie A (reconnus coupables ou accusés de terrorisme), catégorie B (personnes dites « assimilées », dont le dossier indique un lien avec le terrorisme), catégorie C (combattants terroristes étrangers), et catégorie D (détenus qui présentent des signes de radicalisation). Trois catégories supplémentaires peuvent être ajoutées à ce système de classification, parmi lesquelles les « terroristes endogènes » et les « prédicateurs de haine ». Les détenus ne sont pas informés de leur classement dans les catégories et les conséquences de ce classement sont peu claires. Il semblerait toutefois que des restrictions semblables à celles qui sont appliquées aux détenus visés par des mesures individuelles spéciales soient imposées aux détenus CelEx. Le personnel pénitentiaire évalue constamment si les détenus CelEx présentent des signes de radicalisation, mais il n'existe pas de procédure formelle permettant de contester les évaluations.

40. La Rapporteuse spéciale s'inquiète du fait que l'évaluation à laquelle sont soumis les détenus présentant des signes de radicalisation ou représentant une menace pour la sécurité motive la décision de les incarcérer dans des unités placées sous haute surveillance ou de les soumettre à un régime de sécurité ou à des mesures particulières. Elle recommande que cette détermination s'effectue sur la base de critères bien établis et fiables sur le plan scientifique, dans le cadre d'une procédure clairement définie et transparente axée sur l'examen rigoureux de la situation. Elle s'inquiète de la place accordée à l'évaluation des

<sup>22</sup> Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI), « Instructions spécifiques extrémisme » (s.d.).

agents pénitentiaires, dont la formation est insuffisante, aussi bien en matière de droits de l'homme que d'évaluation de la radicalisation. Elle souligne que la détection de la radicalisation suppose des compétences professionnelles très spécialisées, et ce, dans plusieurs disciplines. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par le risque que les évaluateurs confondent les pratiques religieuses authentiques et protégées et la radicalisation, en particulier lorsque les critères essentiels d'évaluation ne sont pas été rigoureusement appliqués par des spécialistes. Le mécanisme de prise de décisions demeure opaque, et la marge de manœuvre qu'a le détenu pour contester efficacement ces décisions semble, dans la pratique, extrêmement limitée.

41. Les entretiens menés par la Rapporteuse spéciale ont confirmé qu'au lendemain des événements du 22 mars 2016, un nombre considérable de détenus liés au terrorisme ont été maintenus sous un régime de sécurité sans possibilité de réexamen adéquat de leur statut. À cet égard, la Rapporteuse spéciale note avec préoccupation que des mesures de sécurité ont été appliquées en tant que mesure collective. Elle s'inquiète aussi du fait que la décision définitive quant au régime et au statut de détention est prise selon des modalités qui ne seraient pas entièrement conformes aux droits de l'homme. Elle relève qu'une mise à l'isolement prolongée peut avoir de graves incidences psychosociales, sociales et médicales. Consciente du risque qu'il y a à autoriser la circulation sans entrave des détenus, elle estime tout de même que le placement à l'isolement pendant de longues périodes peut soulever la question du traitement cruel, inhumain ou dégradant. Les pratiques de la Belgique, à cet égard, sont particulièrement préoccupantes.

42. La Rapporteuse spéciale s'inquiète particulièrement du fait que des programmes de désengagement spécialisés et personnalisés ne soient pas systématiquement mis en place dans les prisons belges. On lui a dit clairement que, s'agissant des détenus radicalisés, le principal objectif était de contenir la menace qu'ils représentaient et non de les désengager et de les réinsérer. La Rapporteuse spéciale est d'autant plus préoccupée par cette situation que l'on connaît l'importance des interventions précoces et individualisées dans ces contextes.

43. Les connaissances spécialisées et l'expérience acquise en matière de déradicalisation aux niveaux fédéral, régional, communautaire et municipal sont manifestes, ce qui rend le manque de cohérence d'autant plus flagrant. Les détenus reconnus coupables de ces infractions seront libérés de prison tôt ou tard et réintégrés dans la société belge. À terme, il est donc dans l'intérêt des personnes incarcérées et de la société dans son ensemble que des programmes individualisés soient élaborés en partenariat avec des interlocuteurs aux niveaux régional, communautaire et fédéral, et systématiquement mis en œuvre dans les prisons.

44. La Belgique a un système de probation qui repose sur les maisons de justice, et la Rapporteuse spéciale a eu l'occasion de se rendre à la Maison de justice d'Anvers. Elle a été impressionnée par l'ancrage local de la procédure de réinsertion, qui privilégiait les programmes personnalisés, la collaboration, la mise à disposition de personnel spécialisé et la coopération avec les services sociaux. Elle a également été frappée par la capacité du personnel des maisons de justice de traiter de cas difficiles liés à la réinsertion sociale de personnes vulnérables. Les programmes en question s'adressent aux personnes accusées d'infractions terroristes qui ont été mises en liberté conditionnelle ou assignées à résidence avec surveillance électronique. La Rapporteuse spéciale croit comprendre qu'à ce jour, la volonté de faire bénéficier de ces programmes les personnes détenues pour des infractions liées au terrorisme a été limitée et, en particulier, que les procédures de désengagement ne s'adressaient pas aux personnes soumises à des régimes et mesures de sécurité. Les autorités régionales et communautaires ont manifesté leur intérêt et leur soutien pour ces programmes, mais il semble qu'aucune démarche systématique n'ait été engagée avec les personnes accusées d'actes terroristes. La Rapporteuse spéciale recommande vivement aux autorités d'envisager la possibilité d'entamer, de manière systématique et à un stade précoce, un dialogue avec les personnes reconnues coupables d'actes terroristes par l'intermédiaire des maisons de justice, y compris avec les détenus soumis à des régimes et mesures de sécurité. Il serait très bénéfique, pour les détenus comme pour la société dans son ensemble, que la question du désengagement soit abordée aussi tôt que possible dans le système pénitentiaire, compte tenu des compétences manifestes de la Belgique dans le domaine de la probation.

45. Enfin, la Rapporteuse spéciale note que la Belgique a signé mais qu'elle n'a pas ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Elle s'associe à d'autres mécanismes de défense des droits de l'homme<sup>23</sup> pour recommander à la Belgique de ratifier ce protocole sans délai et d'instaurer un mécanisme national de prévention efficace.

#### D. Victimes du terrorisme

46. Le 22 mars 2016, 32 personnes ont été tuées et plus de 300 ont été blessées lors des attentats terroristes dont elles ont été des victimes directes. Beaucoup d'autres personnes ont été profondément touchées par ces attaques, parmi lesquelles les premiers intervenants, les membres de la famille des morts et des blessés et les personnes qui ont été prises dans les attaques sans recevoir de blessure physique (victimes secondaires et indirectes). Les autorités fédérales ont répondu aux souffrances des victimes de maintes façons, notamment par des déclarations symboliques et par la mise en œuvre de réformes législatives et administratives.

47. La Rapporteuse spéciale estime toutefois que les droits et les besoins des victimes doivent encore faire l'objet d'une plus grande attention sur les plans législatif et politique. La prise en compte de l'ensemble des droits des victimes et des survivants relève des pratiques optimales non seulement parce qu'elle les aide à se reconstruire mais aussi parce qu'elle peut contribuer à réduire la polarisation de la société en renforçant la solidarité nationale<sup>24</sup>. Il est indispensable d'octroyer un statut juridique aux victimes du terrorisme et de veiller à ce que leurs droits de l'homme soient protégés, y compris leurs droits à la santé, à l'assistance judiciaire, à la justice, à la vérité, à une indemnisation adéquate, efficace et rapide et à d'autres formes de réparation, sans compter la commémoration et les manifestations mémorielles. L'appui aux victimes du terrorisme passe notamment par la fourniture d'une assistance matérielle, judiciaire, sociale et psychologique. La Rapporteuse spéciale attire l'attention du Gouvernement sur les normes internationales régissant la restitution, l'indemnisation, la réadaptation et la satisfaction<sup>25</sup>, et note avec préoccupation les lacunes persistantes du cadre applicable aux victimes du terrorisme en Belgique. En outre, elle note avec une profonde inquiétude que les victimes vivent, au quotidien, des expériences éprouvantes dans les établissements de santé ainsi que dans des contextes professionnels et administratifs, où elles sont exposées au risque d'être victimes de violations secondaires, y compris de discriminations directes et indirectes.

48. Pendant ses rencontres avec des victimes et des survivants, la Rapporteuse spéciale a été profondément choquée d'apprendre qu'après les attentats, les autorités n'avaient pas fourni à ces personnes l'appui, notamment médical et psychologique, dont elles avaient besoin. Les victimes se sentaient abandonnées et avaient le plus grand mal à trouver des appuis, notamment d'ordre médical, alors même que le sentiment de perte et la douleur qu'elles éprouvaient, ainsi que le traumatisme subi, étaient déjà écrasants. Elles se sont heurtées à la fragmentation de la fourniture de services, à la discrimination dans l'accès aux services et à l'assistance, au manque de formation et d'empathie du personnel et des prestataires de service de première ligne, à l'incapacité des assurances privées de répondre à leurs besoins complexes, ainsi qu'à la stigmatisation et au risque de subir de nouveaux traumatismes, notamment dans l'accès à la santé et à l'emploi. Le Gouvernement a reconnu ces lacunes. Pourtant, la Rapporteuse spéciale constate que les victimes ont continué

<sup>23</sup> Voir CAT/C/BEL/CO/3 et A/HRC/32/8.

<sup>24</sup> Nations Unies, *Handbook of Good Practices to Support Victims' Associations in Africa and the Middle East* (2018).

<sup>25</sup> Comme indiqué dans la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir de 1985 (résolution 40/34 de l'Assemblée générale) ; l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité de 2005 (E/CN.4/2005/102/Add.1) ; les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire de 2006 (résolution 60/147 de l'Assemblée générale) ; et les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes du Conseil de l'Europe de 2017.

d'éprouver des difficultés considérables pour faire valoir leur droit à des prestations essentielles, en particulier dans les domaines de la santé et de l'assistance psychosociale.

49. La Rapporteuse spéciale note qu'un ensemble de lois relatives aux victimes du terrorisme ont été adoptées par le Parlement. Ces lois visent à améliorer l'assistance et le soutien aux victimes du terrorisme, notamment par l'abrogation des dispositions qui opèrent une distinction entre résidents et non-résidents dans l'accès au statut de victime et au droit à prestations et par l'extension des programmes d'indemnisation aux citoyens et résidents belges victimes d'attentats terroristes à l'étranger. Ces réformes visent à renforcer les régimes d'aide aux victimes, en permettant formellement à l'État d'exercer son droit de subrogation en faveur des victimes vis-à-vis des compagnies d'assurance. Elles visent également à améliorer la procédure devant la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels par la création d'une division spécialisée dans les questions liées au terrorisme.

50. En dépit des améliorations prévues, des préoccupations subsistent, notamment en raison de la grande complexité du système, et en particulier du régime d'assurance, qui suppose des négociations constantes et soumet les victimes à des évaluations continues (en particulier les victimes moins fortunées et celles qui souffrent de blessures à long terme). De multiples autres obstacles continuent également d'empêcher les victimes d'exercer leurs droits de l'homme, parmi lesquels : le fait que les troubles post-traumatiques ne sont pas expressément reconnus comme une conséquence médicale directe des attentats terroristes et ne seraient pas pris en charge par l'assurance ; l'absence de services médicaux et psychosociaux suffisamment spécialisés et facilement accessibles aux victimes dans des conditions d'égalité ; le manque de cohérence de la prise en charge sanitaire et psychosociale ; le guichet unique pour l'information n'est pas accompagné d'un guichet unique pour les services ; le manque d'empathie des professionnels et des experts pendant leurs échanges avec les victimes dans le cadre des procédures administratives et le manque de respect dont ils font parfois preuve dans ces mêmes situations.

51. La Rapporteuse spéciale note avec satisfaction que le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations de la Commission d'enquête parlementaire sur les attaques terroristes du 22 mars 2016<sup>26</sup> et insiste sur la nécessité d'accorder la priorité absolue aux victimes dans le cadre de l'action menée pour faire face aux conséquences des attentats. À cet égard, il s'agirait notamment d'imposer des règles aux compagnies d'assurance et d'envisager un fonds de garantie national administré par l'État, qui aurait pour mission de répondre aux besoins financiers à court, à moyen et à long terme des victimes. D'autres mesures prioritaires, d'ordre législatif, pourraient permettre de combattre les inégalités régionales en matière de droits de succession, de garantir la parité des régimes d'aide juridictionnelle aux victimes du terrorisme sur l'ensemble du territoire et d'autoriser les associations de victimes à se constituer parties civiles durant la procédure pénale. La collaboration avec l'ensemble des organisations représentant des victimes existantes permettra d'avancer sur cette voie. Ce sont les victimes d'attentats qui sont le plus profondément marquées par les faits et qui en portent le poids le plus lourd. La Rapporteuse spéciale demande donc que l'essentiel des efforts soient déployés en leur faveur. Elle est convaincue de la bonne volonté de tous les partis politiques d'accorder la priorité à la conduite de réformes substantielles dans ce domaine.

## **E. Collecte, conservation, traitement et partage de données personnelles et sensibles**

52. La collecte, la conservation, le traitement et le partage de données sont devenus pour de nombreux États, parmi lesquels la Belgique, des instruments indispensables dans la lutte contre le terrorisme. Consciente de l'importance et de la valeur de la collecte et de l'analyse de renseignements dans le cadre de la prévention et de la poursuite des actes terroristes, ainsi que des enquêtes s'y rapportant, la Rapporteuse spéciale a toutefois exprimé des préoccupations quant à la conformité des activités de contrôle, de gestion et de supervision

<sup>26</sup> Voir [www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1752/54K1752007.pdf](http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1752/54K1752007.pdf).

des données avec les obligations relatives aux droits de l'homme<sup>27</sup>. Elle tient à souligner combien il est important de respecter la vie privée des personnes concernées, ainsi que leur droit de bénéficier des garanties d'une procédure régulière et de faire recours. Elle souligne en outre que la protection de la vie privée favorise l'exercice d'un grand nombre de droits de l'homme, et qu'en conséquence les atteintes à la vie privée peuvent avoir des incidences négatives croisées, non seulement sur les droits civils et politiques mais aussi sur les droits économiques, sociaux et culturels.

53. La Belgique a institué l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, qui centralise le renseignement lié à la menace terroriste. Il joue un rôle pivot dans la collecte et l'analyse de données provenant de diverses autorités publiques, y compris des services de renseignement, et gère plusieurs bases de données pour garantir le partage de l'information entre les responsables de la sécurité et les autres acteurs concernés. L'accès à ces bases de données s'étend, et il est proposé de les ouvrir à d'autres ministères, au niveau fédéral et à d'autres niveaux de l'administration.

54. La base de données dynamique relative aux combattants terroristes étrangers a été établie par arrêté royal du 21 juillet 2016<sup>28</sup> dans le but de contribuer à l'analyse, à l'évaluation et au suivi des personnes liées au jihad. Elle s'est d'abord concentrée sur les personnes relevant de la catégorie des « combattants terroristes étrangers » mais a ensuite été élargie pour inclure les « combattants terroristes endogènes » et les « prédicateurs de haine ». Ces extensions n'ont été dotées d'une base juridique qu'en 2018, après la recommandation du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité.

#### 1. Base de données conjointe des combattants terroristes

55. La base de données contient des renseignements personnels sur des personnes résidant ou ayant résidé en Belgique qui, dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif : a) se sont rendues dans une zone de conflit jihadiste ; b) ont quitté la Belgique pour se rendre dans une zone de conflit jihadiste ; c) sont en route vers la Belgique ou sont revenues en Belgique après s'être rendues dans une zone de conflit jihadiste ; d) ont été empêchées de se rendre dans une zone de conflit djihadiste ; e) ont l'intention de se rendre dans une zone de conflit djihadiste, à la condition que des indications sérieuses démontrent cette intention<sup>29</sup> (ces personnes sont également considérées comme des combattants terroristes étrangers). On qualifie de « combattants terroristes endogènes » les personnes dont on a de sérieux motifs de croire qu'elles ont l'intention de faire usage de la violence à des fins terroristes, ainsi que les personnes qui, intentionnellement, soutiennent les combattants terroristes endogènes ou offrent leur appui à des personnes enregistrées en tant que combattants terroristes étrangers<sup>30</sup>. Des renseignements personnels sur des individus susceptibles de répondre aux critères énoncés plus haut peuvent être recueillis et conservés pour une durée maximale de six mois<sup>31</sup>.

56. La définition qui figure dans l'arrêté royal comprend des catégories plus larges que les dispositions correspondantes du Code pénal. Il est préoccupant de constater que cette définition s'applique également aux personnes qui fournissent un appui logistique, financier ou de toute autre nature à la conduite d'activités ne constituant pas nécessairement des infractions au regard du droit interne. Si le fait d'être inscrit dans la base de données ne constitue pas une mesure pénale, il a généralement de lourdes conséquences sur les droits de l'homme des personnes concernées, notamment des restrictions de liberté qui peuvent constituer des atteintes aux droits énoncés à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale est d'autant plus préoccupée que les possibilités de retirer une personne et les renseignements qui la concernent de la base de

<sup>27</sup> Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24238>.

<sup>28</sup> AR 2016-07-21/38, tel que modifié par AR 2018-04-23/16.

<sup>29</sup> Ibid., art. 6, par.1 (1).

<sup>30</sup> Ibid., art. 6, par.1 (1/1).

<sup>31</sup> Ibid., art. 13.

données sont très limitées<sup>32</sup>. Et pour cause, il semblerait que dans certains cas (en particulier des personnes qui se sont rendues ou qui ont essayé de se rendre dans des zones de conflit djihadiste), le maintien dans la base de données soit indépendant du fait que la personne concernée continue ou non de constituer un risque pour la sécurité. Le fait que les données soient accessibles à d'autres entités et traitées par elles peut soulever d'autres préoccupations en matière de droits de l'homme. Les possibles incidences néfastes sur les personnes inscrites dans la base de données lorsqu'elles étaient mineures sont particulièrement inquiétantes.

## 2. Base de données des « prédicateurs de haine »<sup>33</sup>

57. On qualifie de « prédicateurs de haine » les personnes ayant un lien avec la Belgique qui : a) cherchent à porter atteinte aux principes de démocratie ou de droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou à d'autres fondements de l'État de droit ; b) légitiment le recours à la violence ; et c) propagent leurs opinions dans le but de radicaliser en exerçant leur influence<sup>34</sup>.

58. La Rapporteuse spéciale note que le droit à la liberté d'expression « vaut non seulement pour les “informations” ou “idées” accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent [...]. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de “société démocratique” »<sup>35</sup>. Elle demande instamment aux autorités de veiller à ce que les mesures visant à combattre l'appel à la haine soient conformes au paragraphe 3 de l'article 19 et à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et leur recommande, pour ce faire, de s'inspirer du Plan d'action de Rabat.

## 3. Contrôle de la collecte, de la conservation, du traitement et du partage de données

59. Plusieurs entités, dont le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité, le Comité permanent de contrôle des services de police et l'Autorité de protection des données, contrôlent certains aspects de la collecte, du traitement, du partage et de la conservation des données, y compris dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Consciente que leur travail est essentiel pour garantir la légalité, la légitimité et l'efficacité des mesures prises dans le domaine, la Rapporteuse spéciale s'inquiète toutefois du fait que tous les aspects de l'utilisation des données, dont certains sont susceptibles d'être contraires au droit des droits de l'homme, ne font pas l'objet d'un véritable contrôle. Par conséquent, elle invite le Gouvernement à s'assurer que les autorités chargées de la collecte, du traitement, du partage et de la conservation des données soient soumises à un contrôle indépendant, efficace et complet dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, et à faire en sorte que les entités chargées de ce contrôle bénéficient de ressources suffisantes. La Rapporteuse spéciale recommande, en particulier, de doter ces entités d'un mécanisme judiciaire indépendant. Elle insiste sur l'importance d'un contrôle indépendant de la collecte et du traitement de données, à tous les stades, compte tenu des incidences de la limitation des droits concernés<sup>36</sup> –, et sur l'importance de garantir la transparence en publiant des rapports annuels.

60. La Rapporteuse spéciale demande instamment aux autorités belges de garantir le respect des obligations juridiques régionales en matière de traitement et de contrôle des données, et de mettre pleinement en œuvre les décisions judiciaires régionales qui prévoient, par l'adoption de mesures « strictement nécessaires » au regard du but poursuivi, la protection des communications électroniques, l'objectif étant de ne pas porter atteinte au

<sup>32</sup> L'Autorité de protection des données peut, dans certaines circonstances, demander l'apport de modifications ou le retrait (conformément à l'article 13 de la loi sur la protection des données). Les entrées sont réexaminées d'office au moins une fois tous les trois ans.

<sup>33</sup> AR 2018-04-23/15.

<sup>34</sup> Ibid., art. 6, par.1 (1).

<sup>35</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Handyside c. Royaume-Uni* (requête n° 5493/72), arrêt du 7 décembre 1976, par. 49.

<sup>36</sup> Voir également A/HRC/37/52.

« contenu essentiel » du droit fondamental au respect de la vie privée<sup>37</sup>. Elle rappelle à la Belgique que la conservation réglementaire de métadonnées pour de longues périodes et les lois nationales qui prévoient « une conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation de tous les abonnés et utilisateurs inscrits concernant tous les moyens de communication électronique » sont contraires au droit de l'Union européenne<sup>38</sup> et soulèvent des questions en ce qui concerne les obligations du pays au regard du droit international des droits de l'homme<sup>39</sup>. La Rapporteuse spéciale indique que, si des avancées ont été enregistrées, il reste encore des progrès à faire pour que des garanties procédurales et des mesures de contrôle adéquates soient appliquées concernant l'interception des communications. Elle précise que la délivrance d'une autorisation préalable – de préférence, par les autorités judiciaires – et un contrôle indépendant permanent devraient être la norme, et que le droit à un recours effectif doit être véritablement pris en compte lorsque des mesures de surveillance secrètes sont appliquées.

#### 4. Échange de renseignements avec d'autres pays

61. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par les arrangements et les pratiques concernant l'échange de renseignements avec d'autres pays. Elle a déjà tiré la sonnette d'alarme, indiquant que ces pratiques étaient contraires aux normes et règles du droit international des droits de l'homme, surtout si l'on considère qu'il n'y a pas de base juridique conforme aux droits de l'homme ni de mécanisme de contrôle efficace<sup>40</sup>. Elle souligne que ces pratiques doivent reposer sur une base juridique interne suffisamment prévisible et accessible, qui prévoit des garanties adéquates contre les abus. Elle recommande de soumettre les pratiques concernant l'échange de renseignements au contrôle intégral et effectif du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité.

#### 5. Collecte et traitement de données dans le cadre de la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent

62. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par les modalités de collecte et de traitement des données aux niveaux régional, communautaire et municipal dans le contexte de la lutte contre la radicalisation menant à la violence. Elle s'interroge sur le fondement juridique de la collecte, de la conservation et de l'échange de ces données. En outre, elle s'inquiète du fait que des informations de cette nature puissent être intégrées dans les bases de données du renseignement sans que des mesures de protection et un contrôle suffisants soient systématiquement appliqués aux différents échelons de l'administration et dans différents contextes. À cet égard, elle note que l'alinéa 3 de l'article 4 de la loi portant création de cellules de sécurité intégrales locales manque de précision. Il est indispensable de garantir à tous, y compris aux mineurs et à leurs représentants légaux, l'accès aux renseignements les concernant et la possibilité de contester la véracité des données.

### F. Déchéance de nationalité et révocation de titre de séjour

#### 1. Déchéance de nationalité

63. Le Code de la nationalité belge dispose qu'une personne peut être déchue de la nationalité dans les cas suivants : a) si elle manque gravement à ses devoirs de citoyen belge (art. 23) ; b) si elle est condamnée à une peine d'au moins cinq ans d'emprisonnement pour certaines infractions graves, notamment liées au terrorisme (art. 23, par. 1) et 2)).

<sup>37</sup> Cour de justice européenne, affaires jointes *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources e.a.* (C-293/12) et *Kärntner Landesregierung e.a.* (C-594/12), arrêt du 8 avril 2014.

<sup>38</sup> Cour de justice européenne, affaires jointes *Tele2 Sverige AB c. Post- och telestyrelsen* (C-203-15) et *Secretary of State for the Home Department c. Tom Watson e.a.* (C-698/15), arrêt du 21 décembre 2016).

<sup>39</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La prééminence du droit sur l'internet et dans le monde numérique et général*, Document thématique (2014), p. 25.

<sup>40</sup> Voir A/69/397 et A/HRC/13/37.

Cette mesure ne peut concerner que les personnes ayant plus d'une nationalité, ce qui est conforme au paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, à laquelle la Belgique est partie. La déchéance de nationalité n'est pas automatique et requiert l'intervention de l'autorité judiciaire<sup>41</sup>.

64. La Rapporteuse spéciale observe qu'il est impératif de respecter les garanties relatives à l'interdiction de la déchéance arbitraire de nationalité, car la perte de la nationalité peut avoir de graves conséquences en matière de droits de l'homme. En vertu du droit international, les États peuvent déchoir de la nationalité des personnes qui ont « eu un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État »<sup>42</sup>, à condition que cette mesure respecte les garanties prévues, et notamment la possibilité de contester de manière effective les décisions concernant la nationalité devant une instance indépendante, idéalement un organe judiciaire<sup>43</sup>. Les décisions doivent respecter le caractère absolu du principe de non-refoulement<sup>44</sup> et tenir dûment compte de leurs effets sur les droits de l'homme, notamment le droit à la vie privée et à la vie familiale.

65. La déchéance de nationalité est souvent suivie d'une expulsion, d'une extradition ou d'un refus d'entrée sur le territoire, et peut être vue comme une condition préalable à de telles mesures. La Cour constitutionnelle a estimé qu'il n'y avait pas de lien direct entre déchéance de la nationalité belge et extradition, et que la déchéance de nationalité ne portait donc pas atteinte au droit à la vie privée et à la vie familiale<sup>45</sup>. Ce seraient en effet des mesures subséquentes, débouchant sur une expulsion, qui porteraient atteinte à ce droit, mais la Rapporteuse spéciale fait valoir qu'une telle distinction pourrait être artificielle, car c'est en réalité le retrait de la nationalité qui permet aux autorités de prendre des mesures qu'elles ne pourraient pas prendre contre des nationaux, comme des mesures d'expulsion.

66. La Rapporteuse spéciale est aussi préoccupée par les effets potentiellement discriminatoires que peuvent avoir de telles mesures, qui mèneraient de fait à l'établissement d'un système de nationalité à deux vitesses. Étant donné que les dispositions du Code de la nationalité ne s'appliquent qu'aux personnes naturalisées ayant plus d'une nationalité, les effets de ces mesures pourraient toucher de manière disproportionnée certaines communautés dont les membres deviennent habituellement belges par naturalisation et ont statistiquement plus de chances d'avoir une deuxième nationalité.

## 2. Expulsions pour des raisons de sécurité nationale

67. En 2017, la Belgique a modifié sa loi sur l'immigration<sup>46</sup> en vue de durcir les règles relatives à l'entrée d'étrangers sur le territoire et aux expulsions et protéger ainsi l'ordre public et la sécurité nationale. Dans ce nouveau cadre, les étrangers, y compris les ressortissants d'États membres de l'Union européenne, peuvent voir leur droit de séjourner sur le territoire révoqué pour des raisons « graves » d'ordre public ou de sécurité nationale.

68. La loi ne comprend pas de définition de la sécurité nationale ou de l'ordre public et ne précise pas comment la « gravité » des raisons doit être évaluée dans ce contexte. La Rapporteuse spéciale observe que cette loi pourrait enfreindre le principe de légalité, qui exige que les lois soient « suffisamment accessibles », que leurs effets soient « suffisamment prévisibles »<sup>47</sup>, et que la marge d'appréciation des autorités chargées de leur mise en œuvre soit définie, afin d'éviter une application arbitraire<sup>48</sup>.

<sup>41</sup> L 1984-06-28/35.

<sup>42</sup> Convention sur la réduction des cas d'apatridie, art. 8 par. 3 a) ii).

<sup>43</sup> A/HRC/25/28, par. 31 à 34 ; A/69/10, chap. IV.E.2, art. 8.

<sup>44</sup> Voir également A/62/263, par. 50 et 51.

<sup>45</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 16/2018 du 15 février 2018.

<sup>46</sup> L 2017-02-24/21.

<sup>47</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) (requête n° 6538/74), arrêt du 26 avril 1979, par. 49 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 25.

<sup>48</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Malone c. Royaume-Uni* (requête n° 8691/79), arrêt du 2 août 1984, par. 68.

69. La Rapporteuse spéciale demande instamment aux autorités de veiller à ce que les décisions prises en vertu de la loi sur l'immigration soient fondées « sur le comportement personnel de l'individu concerné », qui doit représenter « une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société », conformément au paragraphe 2 de l'article 27 de la Directive 2004/38/EC du Parlement européen et du Conseil.

70. La Rapporteuse spéciale observe avec préoccupation qu'en application de la nouvelle loi, les appels des décisions prises pour des « raisons graves de sécurité nationale » ne sont pas automatiquement suspensifs<sup>49</sup>. Pour obtenir un sursis à exécution, il faut recourir à une procédure « d'extrême urgence », que la Cour européenne des droits de l'homme ne considère pas comme « un recours présentant les garanties d'effectivité requises en cas d'expulsion d'un étranger »<sup>50</sup>. Cette lacune pourrait avoir pour conséquences des violations des droits de l'homme, y compris des droits auxquels il ne peut être dérogé, et nuire à la protection contre le refoulement. La situation est d'autant plus préoccupante que les décisions ne font l'objet d'aucun contrôle indépendant et d'aucun contrôle par une autorité judiciaire, le Conseil du contentieux des étrangers (la commission d'appel) n'étant pas compétent pour déterminer si les décisions de révocation d'un titre de séjour sont proportionnées ou non.

## G. Contrôle des mesures de lutte contre le terrorisme

71. La Belgique a longtemps été encouragée à établir une institution nationale des droits de l'homme conforme aux Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris)<sup>51</sup>. La Rapporteuse spéciale souligne la nécessité et la valeur d'une telle institution dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Du fait des effets globaux des mesures de lutte contre le terrorisme et du développement des politiques de déradicalisation, qui concernent de nombreux domaines à tous les niveaux de gouvernance, il convient d'élaborer de nouvelles mesures de contrôle et de supervision. Une institution nationale des droits de l'homme pourrait participer à cette tâche. Une telle mesure serait une illustration supplémentaire de l'engagement du pays en faveur des meilleures pratiques dans le domaine de la mise en œuvre des droits de l'homme.

72. La Belgique dispose de plusieurs organes de contrôle spécialisés dont les mandats concernent directement la lutte contre le terrorisme, notamment le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité R, ou Comité I en flamand) et le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P), qui travaillent sous le contrôle du Parlement, et l'Autorité de protection des données. D'autres organes généraux de contrôle, tels que l'Organe de contrôle de l'information policière et la Commission administrative chargée de la surveillance des méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil de données par les services de renseignement et de sécurité, sont compétents pour contrôler certains aspects du fonctionnement des services de sécurité.

73. Tous ces organes sont utiles et nécessaires, mais la Rapporteuse spéciale recommande de créer un organe de contrôle, pleinement indépendant et doté de ressources suffisantes, qui soit compétent pour évaluer de façon indépendante l'ensemble du fonctionnement des autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et de la sécurité nationale ainsi que des textes et politiques qui les régissent. Ce contrôle devrait aussi avoir pour but de veiller à ce que les lois et les politiques soient compatibles, y compris lorsque des modifications leur sont apportées, avec les obligations mises à la charge de l'État par le droit international des droits de l'homme et le droit des réfugiés ainsi que, le cas échéant, par le droit international humanitaire. Une évaluation globale des politiques de lutte contre le terrorisme visant à repérer d'éventuelles lacunes et incohérences et à évaluer le respect des droits de l'homme et des normes relatives à la non-discrimination permettrait de renforcer les garanties et les recours dans ce domaine et d'exercer un meilleur contrôle.

<sup>49</sup> L 1980-12-15/30, art. 39/79.

<sup>50</sup> *V. M. et autres c. Belgique* (requête n° 60125/11), arrêt du 7 juillet 2015, par. 207.

<sup>51</sup> Voir CCPR/C/BEL/CO/5 ; CAT/C/BEL/CO/3 ; et A/HRC/32/8.

74. La Rapporteuse spéciale fait siennes les préoccupations exprimées par d'autres mécanismes des droits de l'homme<sup>52</sup> au sujet de l'indépendance du Comité permanent de contrôle des services de police et de son service d'enquête : d'anciens policiers sont recrutés dans ces organes, ce qui risque de nuire à la capacité du Comité de traiter les plaintes de façon impartiale. Elle recommande de renforcer le contrôle indépendant des forces de police, de faire du respect des droits de l'homme une priorité et, à cette fin, de dispenser régulièrement à ces services des formations sur les droits de l'homme et l'égalité.

75. Enfin, la Rapporteuse spéciale met en avant la valeur du contrôle parlementaire. La Commission d'enquête parlementaire chargée de l'enquête sur les attentats du 22 mars 2016 a fait un travail important et remarquable dans la suite immédiate des événements. La Rapporteuse spéciale encourage la Belgique à envisager de créer un comité parlementaire fédéral permanent doté des pouvoirs nécessaires pour surveiller étroitement la mise en œuvre des lois et des politiques relatives à la lutte contre le terrorisme et à la déradicalisation et fournir des conseils sur ces questions ; grâce à ce comité, le pouvoir législatif pourrait exercer un contrôle et jouer un rôle dans ce domaine.

76. La Rapporteuse spéciale souligne qu'il pourrait être nécessaire que les organes mentionnés plus haut exercent un contrôle et une surveillance dans certains domaines dont : l'évaluation et le suivi des effets, y compris à long terme, de l'intégration de la lutte antiterroriste au droit commun ; la surveillance des effets en matière de droits de l'homme du déploiement de militaires dans l'espace public pour protéger des infrastructures essentielles et des cibles vulnérables ; la déchéance de nationalité ou la révocation de titre de séjour pour des raisons de sécurité nationale ; le contrôle du retrait d'autorisation d'accès aux employés de sites sensibles ou hautement protégés ; le profilage illégal et la stigmatisation dont pourraient être victimes les personnes de confession musulmane à cause des lois et politiques de lutte contre le terrorisme, qui suscitent des préoccupations croissantes ; les interpellations suivies de fouille pratiquées par la police dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, qui font craindre l'existence de profilage racial ou ethnique. La Rapporteuse spéciale est en particulier préoccupée par l'absence de collecte systématique des données sur les politiques et les comportements des services de sécurité qui peuvent être discriminatoires et fondés sur des stéréotypes raciaux, ethniques, religieux ou autres, y compris dans le contexte des contrôles d'identité par les services de police, qui rend difficile l'évaluation, le suivi et la résolution de ce problème.

77. La Rapporteuse spéciale souligne que 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.

## **H. Obligations en matière de droits de l'homme envers les ressortissants belges à l'étranger**

78. Un dialogue continu est mené en Belgique à tous les niveaux de gouvernement en vue de trouver la meilleure réponse à la question du retour des Belges combattant à l'étranger et de leur famille. La Belgique est aussi profondément et activement engagée sur ces sujets au niveau international. La Rapporteuse spéciale se félicite de ces efforts et demande instamment aux autorités de veiller à ce que les réponses apportées soient conformes aux obligations de la Belgique en matière de droits de l'homme et tiennent compte des intérêts à long terme dans le domaine de la sécurité. Le fait de prendre des mesures concrètes en faveur de la réinsertion et de la réintégration des combattants terroristes étrangers qui reviennent dans le pays et le cas échéant de leur famille est conforme à l'esprit de solidarité et de coopération internationales des résolutions 2178 (2014) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité et est, à long terme, dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales.

<sup>52</sup> Ibid.

79. La Rapporteuse spéciale estime que la Belgique a l'obligation positive de prendre les mesures raisonnables qui s'imposent pour intervenir en faveur de ses ressortissants à 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, par exemple des dénis de justice flagrants, la peine capitale, des actes de torture ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y compris des violences sexuelles, ou des privations de liberté qui constituent des violations graves des normes des droits de l'homme (telles que la détention au secret, qui fait courir un risque de disparition forcée).

80. La Rapporteuse spéciale a conscience des difficultés rencontrées par la Belgique dans ce domaine, notamment faute de représentation consulaire dans certaines zones où des ressortissants belges sont présents et faute d'information sur la situation des ressortissants qui se trouvent dans des zones de conflit et qui sont souvent soumis au pouvoir de groupes armés agissant en tant qu'autorités de fait. Elle fait toutefois part de sa préoccupation quant à la récente modification du Code consulaire<sup>53</sup>, qui prive du droit de demander l'assistance consulaire les personnes qui se sont rendues dans une région où sévit un conflit armé ou dans une région pour laquelle un avis de voyage des autorités déconseille tout voyage ou qui prennent « des risques démesurés » sans s'assurer en conséquence<sup>54</sup>. La Rapporteuse spéciale souhaite attirer l'attention sur le fait qu'une assistance consulaire efficace joue un rôle de prévention important face au risque de subir des violations flagrantes des droits de l'homme ou des atteintes à ces droits, mais observe aussi que la nature corrective des dispositifs de protection diplomatique<sup>55</sup> les empêche souvent de prévenir de façon effective des dommages irréparables.

81. La Rapporteuse spéciale attire l'attention sur le fait que nombre des ressortissants belges qui reviennent sur le territoire national pourraient avoir été victimes du terrorisme, de la traite et des conflits armés en plus d'être des auteurs d'infractions pénales. Elle souligne qu'il est nécessaire, pour répondre à leurs besoins, d'adopter une approche globale, multidimensionnelle et pluridisciplinaire. Elle encourage aussi les autorités à poursuivre le dialogue avec les familles des personnes qui sont parties pour des zones de conflit, à leur apporter un soutien et à reconnaître la stigmatisation, l'exclusion et les difficultés qu'elles rencontrent dans la société.

### Enfants rapatriés

82. On estime qu'en mai 2018, 162 enfants ayant des liens avec la Belgique se trouvaient en Iraq et en République arabe syrienne<sup>56</sup>, et que la grande majorité d'entre eux<sup>57</sup> étaient nés sur place. On a identifié 26 enfants qui se trouvent dans des camps sous le contrôle des Forces démocratiques syriennes. La politique du Gouvernement belge consiste à autoriser le retour des enfants âgés de moins de 10 ans et à adopter une approche au cas par cas pour les enfants âgés de 10 à 18 ans. Le Gouvernement ne semble pas avoir mis en place de mesures destinées à faciliter activement le retour des enfants âgés de moins de 10 ans.

83. La Rapporteuse spéciale prend note de cette déclaration d'intention, qui constitue un progrès en faveur du respect des obligations en matière de droits de l'homme qui incombent à la Belgique en ce qui concerne ses ressortissants mineurs à l'étranger. Elle observe que les enfants bénéficient d'une protection spéciale en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant et de ses Protocoles facultatifs, ainsi que des normes du droit international humanitaire lorsqu'elles sont applicables. À cet égard, elle renvoie aux Normes internationales d'action relatives au sort des enfants touchés par des conflits armés<sup>58</sup>. La Rapporteuse spéciale rappelle en outre l'obligation de tenir compte de l'intérêt supérieur de

<sup>53</sup> L 2018-05-09/06.

<sup>54</sup> L 013-12-21/52, art. 83.

<sup>55</sup> Commission du droit international, projet d'articles sur la protection diplomatique, art. 1 (A/61/10, chap. IV.E.1).

<sup>56</sup> T. Renard et R. Coolsaet, « Children in the Levant : insights from Belgium on the dilemmas of repatriation and the challenges of reintegration », *Security Policy Brief*, n° 98, juillet 2018, p. 4.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Voir [www.unicef.org/emerg/files/HSNBook.pdf](http://www.unicef.org/emerg/files/HSNBook.pdf).

l'enfant dans toutes les mesures qui le concernent et l'obligation de le protéger contre « toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille »<sup>59</sup>.

84. La Rapporteuse spéciale demande instamment au Gouvernement 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<sup>60</sup>. Elle l'encourage en particulier à étendre les mesures de rapatriement à tous les enfants âgés de moins de 18 ans. Elle estime que ces mesures serviraient l'intérêt des enfants concernés, mais aussi les intérêts à long terme de la société belge et de la communauté internationale en matière de sécurité.

#### IV. Conclusions et recommandations

85. La Belgique a subi un certain nombre d'attentats terroristes sur son territoire, et elle fait face d'une part au défi sécuritaire que représentent les combattants étrangers revenant de zones de conflit et d'autre part à la menace croissante de l'extrémisme de droite. Le Gouvernement a conscience de l'obligation qui lui incombe de prendre toutes les mesures raisonnables possibles pour garantir la sécurité de sa population face au terrorisme et aux autres manifestations violentes de l'extrémisme, conformément au droit à la sécurité garanti par le droit international des droits de l'homme et la pratique en la matière. À cet égard, la Rapporteuse spéciale insiste sur le fait que l'efficacité et la viabilité des politiques de sécurité passent par la mise en place de mesures de lutte contre le terrorisme qui soient respectueuses des droits de l'homme. Il est donc essentiel de veiller à ce que toutes les mesures prises pour prévenir et combattre le terrorisme et l'extrémisme violent soient pleinement conformes aux obligations de l'État au titre du droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit des réfugiés et, le cas échéant, le droit international humanitaire. La Rapporteuse spéciale salue l'approche mesurée, consciente et réfléchie adoptée par la Belgique face à la menace terroriste et se félicite de la poursuite du dialogue à tous les niveaux de gouvernement et au-delà. La Belgique a mis en place nombre de bonnes pratiques qui mériteraient d'être partagées, et son engagement en faveur des droits de l'homme est un élément essentiel de son rôle moteur en la matière.

86. 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 :

- a) D'établir une institution nationale des droits de l'homme conforme aux Principes de Paris ;
- b) De créer un organe de contrôle, pleinement indépendant et doté de ressources suffisantes, qui soit compétent pour évaluer de façon indépendante l'ensemble du fonctionnement des autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et de la sécurité nationale ainsi que des textes et politiques qui les régissent ;
- 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 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 ;

<sup>59</sup> Convention relative aux droits de l'enfant, art. 2 et 3.

<sup>60</sup> Voir aussi CRC/C/BEL/CO/5-6, par. 50.

d) De faire en sorte, lorsqu'il remédie aux conséquences d'un attentat, que la prise en charge des victimes du terrorisme soit une priorité absolue, et de poursuivre ses efforts visant à lever les obstacles que les victimes ne cessent de rencontrer dans la réalisation de leurs droits de l'homme. À cet égard, la Rapporteuse spéciale souligne l'importance d'une coopération effective avec les organisations de représentation des victimes déjà existantes ;

e) De veiller à ce que les mesures et les programmes qui visent à prévenir l'extrémisme violent reposent sur des éléments factuels et sur des fondements scientifiques solides. La Rapporteuse spéciale recommande de créer à cet effet des mécanismes de suivi et d'évaluation rigoureux, systématiques et indépendants qui joueront un rôle essentiel dans la mesure de l'efficacité et l'amélioration de la transparence et de la mise en œuvre du principe de responsabilité ;

f) De créer un cadre juridique clair régissant le secret professionnel et les autres obligations de confidentialité dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente ;

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 ;

h) D'élaborer et de mettre en place dans les prisons des programmes adaptés de désengagement et de réinsertion à l'intention des personnes condamnées pour des infractions liées au terrorisme, notamment les personnes soumises à des régimes ou mesures de sécurité individuels ou détenues dans une section D-Rad:Ex, et de faire appel aux compétences et à l'expertise du personnel des maisons de justice dans ce domaine ;

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 ;

j) 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 ;

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 ;

l) De veiller à ce que les mesures de lutte contre l'incitation à la haine soient conformes au paragraphe 3 de l'article 19 et à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Rapporteuse spéciale recommande aux autorités de s'inspirer du Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ;

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 antiterroriste et de veiller à ce que les organes de contrôles disposent de ressources suffisantes ;

n) De mettre en place des garanties procédurales et des mesures de contrôle dans le domaine de l'interception des communications et de veiller à ce que ces mesures soient soumises à autorisation préalable, idéalement autorisation d'un juge ;

o) De veiller à ce que les pratiques concernant l'échange des renseignements reposent sur une base juridique interne suffisamment prévisible et accessible pour constituer une garantie adéquate contre les abus et à ce que ces pratiques soient soumises au contrôle intégral du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité ;

p) De renforcer l'indépendance du Comité permanent de contrôle des services de police en veillant à ce qu'il soit constitué d'experts indépendants recrutés hors des services de police et formés aux droits de l'homme et aux normes en matière d'égalité ;

q) D'effectuer une évaluation et un suivi de la discrimination fondée sur des stéréotypes raciaux, ethniques, nationaux ou religieux dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, y compris au moyen d'une collecte systématique des données pertinentes ;

r) De veiller à ce que les fonctionnaires chargés de prévenir et de combattre le terrorisme, y compris ceux qui font partie des organes de contrôle pertinents, soient formés aux droits de l'homme et bénéficient d'une expertise institutionnelle dans le domaine des droits de l'homme ;

s) De prendre les mesures raisonnables qui s'imposent pour intervenir en faveur des ressortissants belges à 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.

---