

AMNESTY INTERNATIONAL

DÉCLARATION PUBLIQUE

Index AI : EUR 35/5432/2017

AILRC-FR

17 janvier 2017

Pays-Bas. Les projets de loi antiterroriste risquent de bafouer les droits humains et de miner l'état de droit

Les projets de lois antiterroristes actuellement examinés par le Sénat néerlandais menacent de bafouer plusieurs droits humains, dont la liberté de mouvement et d'association, le droit de quitter son pays et d'y revenir, le droit au respect de la vie privée et à une vie de famille, tout un éventail de garanties relatives à l'équité des procès (présomption d'innocence, principe de sécurité juridique et droit d'interjeter appel), l'interdiction de la discrimination et le droit à un recours utile, a déclaré Amnesty International mardi 17 janvier 2017.

Les deux projets de loi portent respectivement sur l'application d'ordonnances administratives provisoires (appelées « ordonnances de contrôle ») visant à restreindre la liberté des personnes soupçonnées d'être associées à des actes de terrorisme tels que définis par le droit néerlandais, et sur le retrait de la nationalité néerlandaise aux ressortissants binationaux qui se rendent à l'étranger et sont soupçonnés d'avoir rejoint des groupes armés opérant dans des pays étrangers. Les autorités néerlandaises justifient ces deux séries de mesures en invoquant la protection de la sécurité nationale.

Aux termes de ces deux textes, il n'est pas nécessaire que la personne concernée soit inculpée d'un crime ou même raisonnablement soupçonnée de participation à une infraction pénale précise. Les autorités n'ont pas besoin d'autorisation judiciaire préalable pour appliquer les mesures restrictives envisagées dans les deux textes, qui ne prévoient pas non plus de surveillance indépendante judiciaire ou autre, de ces mesures.

Ces deux textes de loi sont présentés dans le cadre du programme d'action du gouvernement néerlandais pour combattre le djihadisme, basé sur l'approche « intégrée ». Ainsi, ils menacent d'alimenter les stéréotypes selon lesquels certaines personnes – musulmans, étrangers, binationaux – sont plus enclines à être associées à des actes liés au terrorisme. Ce type d'associations contribue à la discrimination et à l'hostilité envers ces groupes.

Plusieurs organisations nationales et internationales – notamment le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, l'Institut néerlandais pour les droits humains, la section néerlandaise de la Commission internationale de juristes (CIJ) et l'Association nationale du barreau – ont critiqué les deux projets de loi en raison de préoccupations liées aux droits fondamentaux et ont mis en garde contre le risque de stigmatisation à l'égard des musulmans, des étrangers et des migrants.

Le Sénat néerlandais doit s'exprimer sur ces projets de loi d'ici fin janvier 2017.

Loi relative aux mesures administratives temporaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

La Loi relative aux mesures administratives temporaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (Loi relative aux mesures temporaires) cible ceux qui, selon le gouvernement, « peuvent être associés » à des actes « terroristes » ou soutenir ceux-ci. Le projet de loi prévoit de leur imposer des ordonnances de contrôle administratif de grande portée, qui restreindraient leur accès à certains lieux et régions, leur contact avec des personnes précises, leurs possibilités de voyager en dehors de l'espace Schengen et/ou l'obligation de se présenter régulièrement à la police. L'utilisation de bracelets électroniques permettra de veiller à l'application de ces mesures.

Les autorités administratives locales seront habilitées à refuser ou annuler les allocations, les permis et les exonérations des personnes visées s'il existe un risque sérieux qu'elles s'en servent pour commettre ou soutenir des activités liées au terrorisme. Le projet de loi ne définit et ne répertorie pas les activités qui peuvent amener une personne à être soupçonnée et donc à faire l'objet d'une ordonnance de contrôle.

L'ordonnance administrative interdisant tout déplacement en dehors de l'espace Schengen est une disposition clé de la loi relative aux mesures provisoires. Si le gouvernement a un « soupçon fondé » sur le fait qu'une personne prévoit de quitter l'espace Schengen dans le but de rejoindre un groupe considéré comme impliqué dans des actes menaçant la sécurité nationale, une interdiction de voyager lui sera imposée, entraînant automatiquement la confiscation et l'annulation de son passeport.

L'ordonnance administrative réclamant l'application d'une mesure de contrôle – d'une durée initiale de six mois et pouvant être prolongée indéfiniment au titre du projet de loi – serait décrétée par une instance au niveau exécutif, c'est-à-dire le ministre de la Sécurité et de la Justice au niveau national, ou une autorité administrative locale lorsqu'il s'agit par exemple de supprimer une subvention.

D'après le projet de loi, il n'est pas nécessaire d'obtenir une autorisation judiciaire avant d'appliquer la mesure administrative de contrôle, ce qui renforce les pouvoirs concédés à l'exécutif quant à l'adoption et l'application d'une telle mesure.

La personne concernée pourra faire appel de l'ordonnance ministérielle directement auprès d'un tribunal administratif. Un juge administratif pourra alors examiner les faits et circonstances devenus pertinents depuis l'émission de l'ordonnance. Cependant, ce contrôle juridictionnel ne sera disponible que pour des questions de procédure, et pas sur le fond, et seulement une fois l'ordonnance de contrôle adoptée.

Problème majeur, la décision ministérielle d'adopter une ordonnance de contrôle peut se fonder sur des informations secrètes émanant des services néerlandais de renseignement et de sécurité, qui ne seront pas divulguées à la personne visée par cette ordonnance ni à son avocat. Au Royaume-Uni, la Chambre des Lords (devenue désormais la Cour suprême) a statué en juin 2009 que les ordonnances de contrôle s'appuyant sur des informations secrètes portaient atteinte au droit à un procès équitable, invalidant ainsi fondamentalement le régime britannique des ordonnances de contrôle. Toute personne doit avoir accès à des informations suffisantes pour contester efficacement l'application d'une mesure de contrôle.

La procédure proposée bafoue clairement la Convention européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire *Glass et autres c. Allemagne*, la Cour européenne des droits de l'homme a observé « qu'une ingérence de l'exécutif dans les droits d'un individu [doit être] soumise à un contrôle efficace que doit normalement assurer, au moins en dernier ressort, le pouvoir judiciaire car il offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière ».

À plusieurs reprises, la Cour européenne des droits de l'homme a critiqué le pouvoir qu'a l'exécutif de restreindre les droits d'une personne sans supervision judiciaire. Dans l'affaire *Szabo et Vissy c. Hongrie*, elle a observé que les mesures validées par l'exécutif sont « éminemment politiques » et rendent impossible « l'évaluation requise pour déterminer si la mesure était absolument nécessaire au regard des buts et moyens en jeu ».

Si une personne ne se conforme pas à la mesure de contrôle dont elle fait l'objet, ce non-respect constituera une infraction pénale passible d'une peine pouvant aller jusqu'à un an de prison ou d'une amende pouvant s'élever à 8 200 euros. Ces sanctions suscitent des préoccupations quant à leur caractère disproportionné.

Amnesty International demande au Sénat néerlandais de rejeter le projet de Loi relative aux mesures administratives provisoires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, car il entre en conflit avec les obligations internationales qui incombent aux Pays-Bas en termes de droits humains. En particulier, il ne définit pas de critères précis quant aux comportements, notamment aux associations, susceptibles de donner lieu à l'application d'une ordonnance de contrôle ; il ne donne pas de définitions précises de ce qui constitue une activité « terroriste » ou le soutien apporté à celle-ci ; il n'inclut pas de disposition prévoyant l'accès à des informations suffisantes afin d'être en mesure de contester efficacement l'application d'une mesure de contrôle spécifique ; il prévoit un appel uniquement pour des questions de procédure, et pas sur le fond, et ne prévoit pas expressément d'effet suspensif d'une mesure de contrôle durant la procédure d'appel ; il ne prévoit pas de supervision judiciaire indépendante de l'application et de la mise en œuvre de ces ordonnances.

Les lacunes du projet de loi fragilisent fortement les garanties d'équité des procès, affaiblissent le droit à un recours utile, risquent de bafouer l'interdiction de discrimination et menacent les droits de la personne concernée à la liberté de mouvement, d'expression et d'association, ainsi que le droit à la vie privée et à une vie de famille.

Projets de modifications de la Loi sur la nationalité néerlandaise

Un projet de loi visant à modifier la Loi sur la nationalité néerlandaise a été présenté en mai 2016 et est en cours d'examen au Sénat.

Ces modifications ne concerneront que les personnes se trouvant déjà en dehors des Pays-Bas et prévoient de retirer la nationalité néerlandaise par contumace aux binationaux. Il s'agirait de personnes considérées comme une menace pour la sécurité nationale qui, selon le gouvernement, ont quitté le pays pour « rejoindre » volontairement le service militaire d'un État étranger ou une « organisation terroriste ». On ignore quelles actions précises sont désignées par le fait de « rejoindre » un tel groupe (par exemple épouser l'un de ses membres). Le conseil des ministres sera chargé de tenir à jour la liste de ces organisations. Les personnes soumises à la déchéance de nationalité pourront être mineures (âgées d'au moins 16 ans) et n'auront pas

forcément été inculpées ni déclarées coupables d'infractions liées au terrorisme. Aucune autorisation judiciaire préalable ne sera requise. Une fois privée de sa nationalité, la personne visée sera automatiquement déclarée « étranger indésirable » et se verra interdire de revenir dans le pays, d'y voter ou de bénéficier du regroupement familial.

Elle peut faire appel de cette décision, mais le projet de loi ne prévoit pas d'effet suspensif pendant l'examen du recours. Si la personne est effectivement avertie de la mesure – ce qui pourrait s'avérer très ardu puisqu'elle se trouvera à l'étranger, possiblement dans une zone de conflit – et est parvenue à déposer un recours, elle pourra désigner un avocat et une personne de son choix (par exemple un membre de la famille) pour la représenter lors de la procédure d'appel. Si elle ne dépose pas personnellement de recours dans les délais impartis, un appel automatique sera lancé auprès du tribunal de district de La Haye, qui désignera un avocat commis d'office pour la représenter. Il sera alors possible d'interjeter appel du jugement du tribunal de district auprès du Conseil d'État (Division de la juridiction administrative, plus haute instance administrative du pays). Les tribunaux administratifs examinent généralement les questions de procédure, et ne se prononcent pas sur le fond.

Il importe de noter que les décisions ministérielles privant une personne de la nationalité néerlandaise s'appuient souvent sur des informations secrètes émanant des services de renseignement et de sécurité, que la personne concernée et son avocat ne peuvent généralement pas consulter, ce qui suscite des préoccupations quant à « l'égalité des armes » au cours de la procédure d'appel. La personne concernée devrait avoir accès à des informations suffisantes pour contester efficacement le retrait de sa nationalité néerlandaise.

Le projet néerlandais de déchéance de nationalité suscite un certain nombre d'inquiétudes relatives aux droits humains, notamment la nature problématique de l'adoption par contumace d'une ordonnance ministérielle, fondée sur des informations secrètes et sans possibilité pour la personne concernée d'être entendue ou représentée au cours des délibérations ministérielles portant sur la déchéance. Si l'appel automatique offre une garantie, il pose problème pour des raisons similaires, notamment parce qu'il est difficile de notifier la personne visée rapidement et efficacement, et qu'elle risque par conséquent de ne pas bénéficier d'un accès complet et pertinent aux informations et d'une représentation.

En outre, d'une manière générale, les mesures de déchéance de nationalité dans le cadre d'initiatives de lutte contre le terrorisme peuvent s'avérer clivantes, et valider et promouvoir des discours erronés et xénophobes sur les « vrais » citoyens qui n'ont que la nationalité néerlandaise et sur les citoyens néerlandais de seconde zone, perçus comme ayant des loyautés partagées en raison de leur double nationalité. La déchéance de nationalité peut avoir un effet néfaste sur l'environnement dans lequel les Néerlandais d'origine étrangère, ou certains groupes raciaux, ethniques, religieux peuvent jouir de leurs droits fondamentaux au même titre que les autres. Le risque ultime est qu'en alimentant les stéréotypes sur les caractéristiques d'un « terroriste », les mesures de déchéance contribuent à créer un climat dans lequel certains groupes d'immigrants et des personnes de certaines origines nationales se retrouvent victimes de discriminations, indépendamment du fait qu'ils entrent ou non dans le champ d'application des dispositions de déchéance et qu'ils aient ou non une double nationalité.

À la lumière de ces lacunes, Amnesty International demande au Sénat néerlandais de ne pas adopter les projets de modification à la Loi sur la nationalité néerlandaise, qui vont à l'encontre des obligations des Pays-Bas en termes de droits humains.

/FIN