

BELGIQUE

COMITE CONTRE LA TORTURE DES NATIONS UNIES (CAT)

RAPPORT ALTERNATIF



Ligue des droits de l'Homme

Octobre 2013

Introduction

Dans le cadre de l'examen par le Comité contre la torture des Nations Unies du 3^{ème} rapport périodique soumis par la Belgique, la Ligue des Droits de l'Homme (LDH) souhaite formuler les recommandations suivantes :

Instauration d'une Institution nationale des Droits de l'Homme (INDH) et ratification du protocole additionnel à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT)

Une institution nationale des droits de l'homme (INDH) est une institution créée et financée par l'Etat mais indépendante du gouvernement et des autres pouvoirs, chargée de veiller au respect et à la promotion des droits de l'Homme au sein de cet Etat. La création d'une telle institution est aujourd'hui fortement encouragée par les Nations Unies¹ et le Conseil de l'Europe², en vertu des « Principes de Paris »³. Conformément à ses engagements⁴, le gouvernement doit créer une telle institution pour améliorer le respect des droits de l'Homme en Belgique.

De même, le gouvernement devra ratifier le protocole additionnel à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT)⁵, qui vise à prévenir la torture et les mauvais traitements dans les lieux de détention en instaurant un contrôle indépendant sur les lieux de détention, comme le recommande, entre autres, le Comité contre la torture des Nations unies⁶.

Réformer le Code pénal et le Code d'instruction criminelle

Il faut mener à bien une réflexion approfondie sur le sens et les orientations devant présider aux réformes des codes pénal et d'instruction criminelle, impliquant notamment la reprise des discussions et l'adoption du projet de loi contenant le Code de procédure pénale (dit Grand Franchimont)⁷. En effet, ceux-ci n'ont jamais fait l'objet de réformes d'ampleur, mais bien de réformes disjointes et répétées, rendant ces codes très peu lisibles et, pour partie, totalement anachroniques (pour rappel, le Code d'instruction criminelle du 17 avril... 1878. Et le Code pénal date du 8 juin... 1867 !). Par ailleurs, l'inadaptation du Code pénal a également pour conséquence de favoriser la surpopulation carcérale. Une réflexion sur les incriminations et les peines est impérative, nombre d'entre elles n'étant plus adaptées à la société actuelle.

Lutter contre les phénomènes de recours à la violence illégitime par les forces de l'ordre

Dans leurs recommandations faites à l'Etat belge⁸, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe

¹ Comité contre la torture, Observations finales : Belgique, 19 janvier 2009, CAT/C/BEL/CO/2, § 12.

² Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008, 17 juin 2009, CommDH(2009)14, §§ 10 et 56.

³ Approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993 (résolution 48/134).

⁴ Note de politique générale – Egalité des chances, Chambre des représentants, 21 décembre 2012 (DOC 53 2586/013), p. 32.

⁵ Signé par la Belgique le 24 octobre 2005.

⁶ Comité contre la torture, Observations finales : Belgique, 19 janvier 2009, CAT/C/BEL/CO/2, § 27.

⁷ Projet de loi du 2 décembre 2005 contenant le Code de procédure pénale (DOC 51-2138/001).

⁸ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 20 avril 2006, CPT/Inf (2006) 15, § 11 ; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la

(CPT) et le Comité contre la torture de l'ONU (CAT) stipulaient notamment que « *L'État partie devrait prendre les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre les mauvais traitements, y compris ceux fondés sur une quelconque forme de discrimination et en sanctionner les auteurs de manière appropriée. L'État partie devrait également renforcer les efforts visant à faire cesser ces mauvais traitements dans les zones de police Bruxelles/Ixelles (5339) et Bruxelles Midi (5341)* »⁹. Malgré cela, il faut relever la persistance d'allégations de mauvais traitements par les forces de l'ordre¹⁰.

Les autorités belges devraient prendre les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre les mauvais traitements, y compris ceux fondés sur une quelconque forme de discrimination et en sanctionner les auteurs de manière appropriée.

Garantir l'identification des membres des forces de l'ordre afin de lutter contre les traitements inhumains et dégradants

La Chambre a examiné un projet de loi modifiant l'article 41 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992, en vue de garantir l'identification des policiers tout en améliorant la protection de leur vie privée¹¹. Ce projet de loi doit être soutenu en ce qu'il vise à permettre l'identification des policiers en toutes circonstances, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹². Toutefois, le texte de loi devrait intégrer une mention concernant les unités spéciales des forces de l'ordre. En effet, ces unités sont par définition les plus à mêmes d'être confrontées à des actes de violence, qu'elles en soient les auteurs ou les victimes¹³.

Dans ce cadre, l'usage de la plaquette nominative doit rester la règle générale en vigueur. Effacer totalement le nom du policier de l'uniforme risque en réalité d'aboutir à un effet totalement contraire : déshumanisation et déresponsabilisation, ce qui est contradiction avec le principe de police de proximité. Comme le souligne expressément l'article 45 du Code européen d'éthique de la police¹⁴, « *les personnels de police doivent normalement, lors d'interventions, être en mesure d'attester leur*

visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24, § 13 et suivants ; CPT/Inf (2006) 15, § 12 ; CPT/Inf (2010) 24, § 13.

⁹ Comité contre la torture, Observations finales : Belgique, 19 janvier 2009, CAT/C/BEL/CO/2, § 13.

¹⁰ En outre, le 10 mars 2009, la Cour européenne des droits de l'homme condamnait sévèrement la Belgique pour violation de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) en raison de traitements inhumains et dégradants infligés à un citoyen alors qu'il était entre les mains des forces de l'ordre (CEDH, 10 mars 2009, *Turan Cakir c. Belgique*). L'arrêt est (à juste titre) particulièrement sévère, puisqu'il condamne l'Etat belge non seulement pour la violation de l'article 3 dans son aspect matériel, mais aussi dans son aspect procédural (les auteurs n'ayant pas fait l'objet de poursuites) et en combinant l'article 3 avec l'article 14 de la Convention (en raison de la dimension raciste supposée et non investiguée des faits).

¹¹ DOC 53-2871/001.

¹² CEDH, *Hristovi c. Bulgarie* du 11 octobre 2011, §§ 92-93. Voir également Le Défenseur des droits, Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, p. 32. L'obligation d'identification des policiers en toutes circonstances s'inscrit dans les obligations procédurales liées à l'art. 3 de la CEDH, qui prescrit, pour rappel, l'interdiction absolue de la torture et des traitements inhumains et dégradants. La pratique montre que l'absence de signe distinctif favorise l'impunité, la déresponsabilisation et donc l'escalade de la violence de la part des policiers.

¹³ Comme a pu le mettre en évidence l'affaire du commissariat de Mortsels, ayant entraîné la mort de Mr Jonathan Jacob.

¹⁴ Qui a fait l'objet en 2001 d'une résolution adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe.

qualité de membre de la police et leur identité professionnelle ». Il en ressort que c'est bien l'identification qui doit être la règle et l'anonymat demeurer l'exception

Lutter contre l'impunité dont jouissent certains membres des forces de l'ordre qui violent la loi

Les sanctions judiciaires prises à l'encontre des policiers manquent d'effectivité. Les sanctions sont rares et souvent seulement symboliques (suspension du prononcé des condamnations) : selon le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) lui-même, « *les fonctionnaires de police semblent bel et bien bénéficier d'un régime pénal extrêmement favorable.* »¹⁵ Cet état de fait n'est pas tolérable. Les obligations internationales de la Belgique lui imposent en effet de condamner de manière suffisamment dissuasive les individus reconnus coupables de tels faits¹⁶.

Afin de permettre de lutter contre ce phénomène, il est indispensable de garantir l'indépendance du service enquête du Comité P¹⁷. En outre, lorsqu'une personne portant plainte à l'encontre des forces de l'ordre est elle-même poursuivie pour rébellion ou faits similaires (les membres des forces de l'ordre invoquent régulièrement à charge de leur victime des faits de rébellion, outrage, incitation à l'émeute...), les deux dossiers sont très souvent traités distinctement. Or, ils sont bien évidemment indissociables. Des raisons évidentes de bon sens et d'efficacité imposent qu'une seule instance judiciaire connaisse de l'ensemble des faits, au même moment. Le Comité des Droits de l'Homme de l'ONU ainsi que le CAT recommandent d'ailleurs une jonction systématique des dossiers¹⁸.

Renforcer le rôle de l'avocat présent dès le début de la privation de liberté (Salduz)

Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹ ainsi qu'aux recommandations du Comité des Droits de l'Homme de l'ONU²⁰, du CPT²¹ et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe²², il est devenu inévitable d'instaurer un droit d'accès à un avocat dès le début de la privation de liberté.

¹⁵ Comité P, *Rapport annuel 2006*, p. 20.

¹⁶ Voir entre autres CEDH, *Darraj c. France*, 4 novembre 2010.

¹⁷ Cette opinion est partagée par le CAT, qui souligne qu'il « *regrette la présence, dans la composition dudit Comité, d'un grand nombre de policiers et de personnes détachées d'un service de police, élément qui suscite l'inquiétude quant aux garanties d'indépendance qui sont attendues d'un organe de contrôle externe, en particulier en ce qui concerne la gestion de plaintes relatives au comportement des policiers et les sanctions prises à leur encontre.* » (CAT/C/BEL/CO/2, § 11). Il recommande par ailleurs que « *L'État partie devrait prendre les mesures adéquates pour garantir l'indépendance du Comité P au moyen de sa reconstitution.* » (*Ibidem*). Voir également Rapport de l'ECRI sur la Belgique (quatrième cycle de monitoring), 26 mai 2009, page 46, n° 170.

¹⁸ Comité contre la torture, Observations finales : Belgique, 19 janvier 2009, CAT/C/BEL/CO/2, § 11 ; Observations finales du Comité des droits de l'homme : Belgium, 12 août 2004, CCPR/CO/81/BEL, n° 12.

¹⁹ CEDH, arrêt *Salduz c. Turquie* du 27 novembre 2008 et CEDH, arrêt *Bouglame c. Belgique* du 2 mars 2010, entre autres.

²⁰ Observations finales du Comité des droits de l'homme : Belgium, 12 août 2004, op. cit., n° 16.

²¹ Voir CPT/Inf (2006) 15, § 21; CPT/Inf (2010) 24, § 20.

²² Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008, 17 juin 2009, CommDH(2009)14, § 32-33.

Toutefois, si la loi du 13 août 2011, dite loi Salduz²³, constitue indéniablement une avancée en termes de défense des droits fondamentaux des citoyens, celle-ci ne va pas assez loin. Le rôle de l'avocat doit en effet impérativement être renforcé, notamment en lui permettant d'avoir accès au dossier répressif avant l'interrogatoire et en lui permettant de conseiller son client pendant cet interrogatoire.

En outre, le projet de la Ministre de la justice visant à réduire drastiquement l'aide juridique aux personnes précarisées²⁴ risque d'avoir un impact sur le processus Salduz. Ce projet de réforme porte potentiellement atteinte au droit des personnes les plus vulnérables d'accéder à la justice.

Adoption d'une solution structurelle à la question de la surpopulation carcérale

La surpopulation carcérale est endémique en Belgique et les conditions de détention qui en résultent entraînent des traitements inhumains ou dégradants. L'Etat belge risque dès lors à tout moment de se voir condamner pour violation de l'article 3 CEDH²⁵.

L'Etat belge doit impérativement se conformer au prescrit des instances internationales en la matière, notamment du CPT²⁶ et du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe²⁷, c'est-à-dire en adoptant une politique ne consistant pas en la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. Comme le souligne le Comité contre la torture des Nations Unies (CAT), il faut « *que l'État partie envisage de mettre en place des mesures alternatives à l'augmentation de la capacité carcérale.* »²⁸ Face à l'importance de la crise en la matière, qui a poussé plusieurs bourgmestres à limiter l'accès aux établissements pénitentiaires situés sur leur territoire afin de lutter contre ce phénomène²⁹, le gouvernement doit urgemment revoir sa politique d'expansion carcérale pour prendre le phénomène à bras le corps. L'expansion carcérale est un leurre, comme l'ont établi de nombreuses études scientifiques³⁰ : l'évolution de la population carcérale dépend en fait des politiques pénales mises en œuvre.

²³ Loi du 13 août 2011 modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive afin de conférer des droits, dont celui de consulter un avocat et d'être assistée par lui, à toute personne auditionnée et à toute personne privée de liberté (M.B. du 5 septembre 2011).

²⁴ En particulier l'avant-projet de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique, dont le Conseil d'Etat a relevé le caractère contraire au droit fondamental à l'accès à la justice (CE, Section de législation, avis 53.322/3 du 10 juin 2013). A cet égard, une plateforme constituée d'une cinquantaine d'association s'est créée afin de mener une réflexion sur la question de l'accès à la justice. Voir notamment <http://www.liguedh.be/actions-en-cours/petitions-et-courriers/1718-halte-au-demantelement-du-droit-a-laide-juridique>.

²⁵ Voir entre autres CEDH, Canali c. France, 25 avril 2013, §§ 49-53.

²⁶ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/inf (2010) 24, § 79.

²⁷ Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008, 17 juin 2009, CommDH(2009)14, p. 31, § 65.

²⁸ Comité contre la Torture, « Observations finales du Comité contre la torture – Belgique », Genève, 21 novembre 2008, CAT/C/BEL/CO/2, § 18.

²⁹ Arrêté de police de la Bourgmestre de Forest, 11 juillet 2012 ; Arrêté de police du Bourgmestre de Nivelles, 11 avril 2013.

³⁰ Voir P.V. Tournier, Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux, Centre d'histoire sociale du XXe siècle, Paris, 1er septembre 2007. Selon Tournier, « *Limiter au maximum la surpopulation des établissements pénitentiaires [par l'augmentation de la capacité carcérale] ne peut être qu'une*

Si de nouveaux établissements devaient tout de même être construits, il est impératif de se soumettre aux Règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe³¹ préconisant la construction d'établissements de petite taille et à caractère communautaire, accessibles pour les familles, les avocats et le personnel pénitentiaire (contrairement au projet d'établissement pénitentiaire de Haren). En outre, les politiques carcérales doivent impérativement inclure des objectifs de réinsertion des détenus, afin de lutter contre la récidive.

Réforme en profondeur de la détention préventive en vue d'en limiter l'usage aux seuls crimes et délits les plus graves

La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive³² n'est ni respectée, ni correctement appliquée. Ce qui aboutit à un résultat désastreux : 35 à 40% des détenus au sein des établissements pénitentiaires belges sont en réalité des détenus en préventive. Il est urgent de réformer cette législation afin de limiter le recours abusif aux détentions préventives, notamment en limitant les infractions qui peuvent justifier une mise en détention préventive.

Entrée en vigueur de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus³³

Le fait que cette loi ne soit que partiellement rentrée en vigueur a un impact négatif sur le respect des droits fondamentaux des détenus³⁴.

Plus particulièrement, la mise en œuvre du droit de plainte des détenus doit être instaurée à court terme. Cette recommandation est également formulée par le Commissaire européen aux Droits de l'Homme qui invite la Belgique à mettre en place un mécanisme efficace et indépendant pour traiter les plaintes des détenus³⁵, ainsi que par le CPT, qui recommande aux autorités belges de prendre immédiatement des mesures afin que les dispositions du Titre VIII de la loi de principes (relatif au traitement des plaintes et des réclamations contre le placement ou le transfèrement) entrent en vigueur³⁶, tout comme par le CAT³⁷. En outre, les moyens nécessaires doivent être dégagés afin de professionnaliser les Commissions de surveillance³⁸, tant d'un point de vue financier que du point de vue de l'étendue de

politique à court terme car ce qu'il est nécessaire d'éviter c'est le processus structurel qui en est à l'origine : l'inflation carcérale » (p. 69).

³¹ Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes, 11 janvier 2006, 952^{ème} session.

³² M.B. 14 août 1990.

³³ M.B. 1^{er} février 2005.

³⁴ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/inf (2012) 37, § 87.

³⁵ Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008, 17 juin 2009, CommDH(2009)14.

³⁶ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/inf (2010) 24, § 158.

³⁷ Comité contre la Torture, « Observations finales du Comité contre la torture – Belgique », Genève, 21 novembre 2008, CAT/C/BEL/CO/2, § 19.

³⁸ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/inf (2010) 24, § 158 ; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/inf (2012) 37, § 88.

leur mandat (par exemple en leur donnant accès aux dossiers médicaux des détenus qui y consentent).

Renforcement de la reconnaissance par le pouvoir fédéral des missions d'aide aux détenus et aux justiciables déferées aux entités fédérées

Une telle reconnaissance doit notamment passer par une redistribution plus équitable des moyens et par l'actualisation des protocoles de collaboration obsolètes.

On constate que l'enseignement et la formation des détenus pendant leur détention sont insuffisants, ce qui constitue aussi un frein à leur réinsertion ultérieure. Une recherche réalisée en 2008 par le Centre de recherche et d'interventions sociologiques (CRIS) de l'Université de Liège dans les prisons francophones belges³⁹ a constaté que de multiples contraintes entravent l'organisation d'activités pédagogiques en milieu carcéral. La Fédération des services d'aide sociale aux justiciables estime quant à elle que le personnel social est en sous-effectif criant et que le cadre devrait être au minimum triplé⁴⁰.

Dès lors, une offre minimale et la présence obligatoire d'activités de formation, d'éducation et d'orientation professionnelle doit être mise en place dans chaque établissement pénitentiaire. L'aide sociale doit également être garantie à tous les détenus.

Garantir une formation adéquate des agents pénitentiaire avant leur entrée en fonction ainsi qu'une présence effective de ceux-ci sur le terrain

L'État belge se targue d'une formation du personnel destiné à assurer la surveillance des détenus (y compris les internés) axée sur la déontologie et les Droits de l'Homme. S'il convient de reconnaître un réel progrès en la matière avec la mise en place d'une véritable formation⁴¹, il faut également dire que cette question constitue toujours un sujet de préoccupation.

En effet, en raison du manque de personnel pénitentiaire, la formation comporte dans la pratique 3 mois de cours et un stage de 9 mois consacrés à la pratique de terrain. Il arrive donc bien souvent que des agents encore non formés ou dont la formation n'a pas encore pris fin soient déjà en poste. Or, les répercussions du peu de formation des agents sont le plus souvent en défaveur des détenus.

Enfin, le problème le plus important en la matière est, plus que la formation, la présence des agents pénitentiaires sur le terrain (ainsi qu'au sein des établissements de défense sociale). En effet, on constate un fort taux d'absentéisme parmi les

³⁹ D. Delvaux, C. Dubois, S. Megherbi, « Activités d'enseignement et de formation en prison : état des lieux en Communauté française », édition de la Fondation Roi Baudouin, mai 2009, disponible sur http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/05_Pictures_documents_and_external_sites/09_Publications/PUB2009_1884_FormationPrison.pdf.

⁴⁰ Courrier de la Fédération des services d'aide sociale aux justiciables à la Ministre de l'aide aux détenus de la Communauté française, 24 février 2013.

⁴¹ Depuis plusieurs années, tous les assistants de surveillance pénitentiaire entrant en fonction suivent une formation de base. Celle-ci est en principe d'une durée de six mois et se déroule dans les centres de formation du personnel de Marneffe ou Bruges. Six mois supplémentaires de stage au sein de deux établissements pénitentiaires sont également prévus.

agents, ce qui implique parfois que des établissements doivent fonctionner avec un cadre personnel incomplet⁴².

Garantir un cadre médical suffisant et correctement rémunéré au sein des établissements pénitentiaires

Le CPT et le CAT ont déploré à plusieurs reprises le manque criant de personnel soignant face à l'ampleur des besoins, une formation parfois inadaptée du personnel médical et la mauvaise qualité des soins dentaires⁴³. Le CPT et le CAT constatent également des jours d'attente trop nombreux (un délai d'attente de 6 mois parfois pour consulter un dentiste) suivis d'une consultation expéditive, source potentielle d'aggravation de l'état de santé du malade. Parmi l'inadéquation des soins offerts, il faut citer la surmédication face aux troubles psychiques et le cadre insuffisant en termes de personnel psychiatrique.

En outre, le personnel médical extérieur fait de plus en plus souvent l'objet de retards de paiements importants, ce qui réduit encore un peu plus l'offre médicale, déjà famélique en temps normal⁴⁴. Cette situation est inacceptable.

Evaluation du recours aux mesures de sécurité particulières et reconnaissance du caractère exceptionnel de ce type de mesure

Lorsque de telles mesures sont infligées, elles ne peuvent en aucun cas constituer des traitements inhumains et dégradants. Par ailleurs, comme le requiert le CPT, il doit être « *immédiatement mis fin au placement en [Quartier des mesures de sécurité particulières individuelles] de détenus qui ne correspondent pas aux critères d'admission prévus* »⁴⁵. Une évaluation du recours à ce type de mesures s'impose.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire a procédé à l'examen des dossiers de tous les détenus qui constituent la population carcérale du pays afin d'en élaborer une liste en fonction de leur dangerosité. L'administration envisage en effet, en collaboration avec la Régie des Bâtiments, à la création de sections sécurisées qui pourraient accueillir les détenus « à risques »⁴⁶. L'objectif est de disposer de prisons présentant des niveaux variables de sécurité selon le profil des détenus qu'elles seraient censées héberger. Cette approche pouvant potentiellement avoir un impact négatif sur les droits fondamentaux des détenus concernés, cette question devrait à minima faire l'objet d'une étude approfondie avant d'être mise en œuvre.

⁴² D'après Hendrik Bogaert, Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, l'absentéisme du personnel pénitentiaire tourne autour de 10%, avec des pics allant jusqu'à près de 17% dans certains établissements (D. Vanoverbeke et F. Delepierre, « Je veux rendre les fonctionnaires heureux malgré eux », *Le Soir* du 7 février 2013, p. 2).

⁴³ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/inf (2012) 37, §§ 27-39 ; Observations finales du Comité contre la torture : Belgique, 19/01/2009, CAT/C/BEL/CO/2, § 23.

⁴⁴ Voir notamment la lettre ouverte de l'ASBL Intégration de Médecines en matière d'Ambiances, d'Assuétudes et d'Alimentation (I.M.A.S.), active au sein des établissements pénitentiaires, adressée à la Ministre de la Justice le 27 juin 2013, qui estime à terme « *ne plus être disponibles les soirs de semaine et les weekends et de [devoir] limiter nos activités à une seule consultation journalière réservée strictement aux urgences* », vu l'adoption de « *mesures [qui] représentent plus ou moins une réduction de 30% des honoraires* ».

⁴⁵ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/inf (2010) 24, § 95.

⁴⁶ S. Detaille, Vers des prisons différenciées, *Le Soir* du 22 février 2013, p. 7.

Garantir aux détenus employés au sein des établissements pénitentiaires un contrat de travail en bonne et due forme

La loi du 1^{er} juillet 2013 modifiant certains articles de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus⁴⁷ prévoit notamment que « *Le travail disponible en prison ne fait pas l'objet d'un contrat de travail au sens de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail* »⁴⁸.

Cette position est lourde de conséquences puisqu'en l'absence de contrat de travail, le détenu peut se voir retirer son emploi à tout moment sans préavis ni indemnité. Il se voit exclu de toute protection de la rémunération (la gratification des détenus étant misérable). Il n'est pas non plus pris en charge par la sécurité sociale, ce qui le prive de tout couverture en cas d'accident de travail ou l'empêche de cotiser aux assurances chômage ou pension. Or, malgré la faible rémunération du détenu (1 euro de l'heure), les éléments constitutifs d'un contrat de travail sont réunis dans le cadre du travail pénitentiaire.

Cette disposition doit dès lors impérativement être abrogée.

Interdiction des fouilles à corps systématiques

La fouille à corps est une mesure particulièrement intrusive et attentatoire à l'intimité des personnes puisqu'elle permet non seulement d'obliger le détenu à se déshabiller complètement, mais qu'elle autorise même une inspection externe des orifices et cavités du corps. Jusqu'à présent, cette mesure ne pouvait être ordonnée que sur décision individuelle motivée du directeur et était réservée aux cas dans lesquels des indices individuels laissaient supposer que la fouille des vêtements du détenu ne suffisait pas à vérifier s'il était en possession d'objets interdits ou dangereux.

La loi du 1^{er} juillet 2013 modifiant certains articles de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus⁴⁹ en fait une mesure standardisée, imposée de manière collective, à tous les détenus ayant reçu une visite. Un tel système n'apparaît pas compatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui juge contraire à l'article 3 de la Convention les fouilles à corps de routine, imposées à des détenus sans justification précise tenant au comportement des intéressés⁵⁰. Cette disposition doit donc être abrogée.

Réduction des périodes d'isolement prévues par la loi de principes

Le projet de loi du 11 avril 2013 modifiant certains articles de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus⁵¹, adopté par la Chambre des représentants le 30 mai 2013, aggrave certaines sanctions disciplinaires. Désormais, tout manquement au règlement d'ordre intérieur de la prison est passible d'une sanction disciplinaire allant jusqu'à 3 jours de

⁴⁷ M.B. 6 septembre 2013.

⁴⁸ Art. 2 du projet.

⁴⁹ M.B. 6 septembre 2013.

⁵⁰ Dans les arrêts *Van der Ven c. Pays-Bas* et *Lorsé c. Pays-Bas* du 4 février 2003, la Cour européenne des droits de l'homme a ainsi conclu que la combinaison des fouilles à corps routinières et des autres mesures de sécurité draconiennes s'analysaient en un traitement inhumain ou dégradant contraire à l'article 3 de la Convention. Voir également CEDH, *Frérot c. France*, 12 juin 2007 et CEDH, *El Shennawy c. France*, 20 janvier 2011.

⁵¹ DOC 53-2744.

cachot et 15 jours de privation d'activités, de visite et de téléphone. Cette aggravation est problématique, particulièrement en raison du fait que ce règlement d'ordre intérieur n'est pas connu des détenus et peut changer d'un établissement à l'autre.

Par ailleurs, le projet prévoit la possibilité d'infliger 14 jours de cellule de punition (cachot) au détenu en cas de prise d'otage, là où la durée maximale d'une telle sanction est aujourd'hui de 9 jours. Cet allongement est dicté par le souhait de réagir de manière répressive aux « prises d'otages répétées ». En plus de faire double emploi avec la loi du 27 décembre 2012 qui instaure une aggravation des sanctions pénales en cas de violences perpétrées à l'égard de membres du personnel pénitentiaire⁵², ce projet va à contresens de l'évolution actuelle des normes internationales sur l'allongement de la durée de l'isolement cellulaire.

Ce projet de loi doit impérativement être modifié pour éviter un durcissement disciplinaire contre-productif.

Maintien effectif des relations familiales pour les mineurs dont un parent est détenu

Pour les enfants dont un des parents est en détention, le maintien des relations familiales ne peut être considéré comme une simple faveur, mais bien comme un droit, conformément à l'art. 9 § 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. L'enfant dispose en effet du droit d'avoir avec son parent des liens non soumis aux aléas du quotidien carcéral. Il conviendrait dès lors de garantir l'exercice effectif de ce droit.

Instauration d'un service garanti en cas de grève, sans porter atteinte à ce droit

Comme souligné par les précédents rapports du CPT⁵³, il est nécessaire de pallier aux conséquences négatives des grèves du personnel de surveillance sur les conditions de (sur)vie des personnes incarcérées. Toutefois, cela doit se faire sans porter atteinte au droit de grève des travailleurs.

Mise en œuvre réfléchie de la surveillance électronique des détenus

La surveillance électronique n'atteint pas l'objectif qui lui a été fixé, à savoir la lutte contre la surpopulation carcérale. En effet, celle-ci s'aggrave de jour en jour, alors même que le recours à la surveillance électronique augmente. En réalité, il y a un risque d'extension du filet pénal : la surveillance électronique pourrait à terme ne pas se substituer à la détention, mais bien s'y ajouter. En outre, celle-ci a des conséquences sociales et psychologiques importantes sur certains détenus. Il conviendrait donc d'évaluer le recours à ce dispositif.

Il conviendrait donc d'évaluer le recours à ce dispositif. Dans ce cadre, il sera impératif d'identifier davantage la place de ce dispositif dans le panel des mesures pénales et de préciser ses objectifs, la surveillance électronique ne pouvant rencontrer à elle seule tous les souhaits possibles en matière de punition (reclassement, contrôle, réduction des coûts...). Il faut en outre maintenir

⁵² Art. 20 de la loi du 27 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice (M.B. 31 janvier 2013).

⁵³ Voir notamment Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/Inf (2006) 15, §§ 107 à 117 et Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/Inf (2010) 24, §§ 81 et suiv.

l'accompagnement humain de ces mesures, la technologie ne pouvant se substituer aux relations sociales dont le maintien est indispensable au reclassement des condamnés. Enfin, force est de constater que, à l'image de la surveillance électronique, l'ensemble des peines substitutives à la détention ne sont en réalité pas des alternatives. Il conviendrait donc de se pencher sérieusement sur la mise sur pied de politiques efficaces en la matière.

Opposition au transfèrement de détenus dans des prisons louées à l'étranger

Toutefois, si un tel transfèrement devait avoir lieu, celui-ci ne peut avoir lieu, comme le requiert le CPT⁵⁴, que sur la base du consentement exprès des détenus et non de manière forcée, comme cela se fait actuellement.

La mise à disposition de moyens suffisants pour soigner les délinquants présentant des troubles mentaux

Le législateur doit s'atteler à la mise à disposition de moyens pour soigner les délinquants qui présentent des troubles mentaux, comme le recommandent le CAT⁵⁵ et le CPT⁵⁶. Il conviendrait également de faire relever la gestion des établissements de soins fermés des internés du SPF Santé publique et non plus en tout ou en partie du SPF Justice.

La proposition de loi relative à l'internement des personnes déposée au Sénat le 21 février 2013⁵⁷ contient des innovations intéressantes (caractère obligatoire de l'expertise psychiatrique, assouplissement des modalités d'exécution de l'internement, etc.), même si elle présente le défaut de maintenir les internés dans la communauté des condamnés plutôt que dans celles des personnes nécessitant des soins.

Interdiction d'incarcérer les malades mentaux dans des établissements pénitentiaires

Cette recommandation a déjà été formulée à de nombreuses reprises⁵⁸ et les autorités belges font l'objet de condamnations fréquentes à ce sujet⁵⁹. Ce fût encore le cas en 2013⁶⁰, ce qui souligne à nouveau le caractère urgent de cette question. Il est également indispensable d'améliorer les soins de santé disponibles à l'intérieur de l'institution pénitentiaire et de mettre en place des traitements et des soins adaptés aux personnes présentant des troubles psychiatriques.

⁵⁴ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/inf (2010) 24, § 80.

⁵⁵ Observations finales du Comité contre la torture : Belgique, 19/01/2009, CAT/C/BEL/CO/2, § 23.

⁵⁶ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24, §§ 132 et suiv.

⁵⁷ DOC. 5-2001-1.

⁵⁸ Voir entre autres CAT/C/CR/30/6, § 5, k) et CPT/Inf (2010) 24, § 132 et suiv.

⁵⁹ Voir entre autres CEDH, Aerts c. Belgique, 30 juillet 1998 ; Cour d'appel de Mons du 22 mai 2007 (2006/RF/167) ; Cour d'appel de Mons du 18 mai 2010 (2009/RF/146).

⁶⁰ CEDH, Claes c. Belgique, 10 janvier 2013 ; CEDH, Swennen c. Belgique, 10 janvier 2013.

Renforcer et faciliter les libérations conditionnelles

La loi visant à réformer la libération conditionnelle⁶¹ a eu pour objectif de répondre à l'émotion populaire intense créée par la libération de Mme Michèle Martin. Cette législation est l'exemple parfait du populisme pénal : au lieu de mener un travail pédagogique indispensable auprès de la population pour expliciter les bienfaits de la libération conditionnelle, on en a durci les conditions d'accès, quitte à aggraver la problématique carcérale. Résultat : ce qui n'aurait dû concerner qu'une extrême minorité de détenus va impacter l'ensemble des détenus, qui voient leurs conditions de libération conditionnelle durcies.

En 6 ans, le nombre de libérations conditionnelles a drastiquement diminué et celui des fins de peine n'a cessé d'augmenter. Dès lors, la libération conditionnelle constitue de plus en plus un mode marginal de sortie pour les condamnés. Or, la libération conditionnelle permet, dans de nombreux cas, une réinsertion du détenu, alors que les détenus qui vont à fond de peine, sans aucun travail de réinsertion, présentent un risque plus élevé de récidive.

Face à la gravité du problème, l'Etat belge doit faire les démarches nécessaires afin que l'octroi d'une libération conditionnelle soit davantage accessible. Ce qu'a également recommandé le CAT, qui demande à l'Etat belge de « *prendre des mesures efficaces pour que l'octroi d'une libération conditionnelle soit davantage accessible.* »⁶²

Durée de détention des étrangers

La loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers limite la détention des étrangers à cinq mois (huit dans les cas qui touchent à l'ordre public ou la sécurité nationale)⁶³. Pourtant, la pratique des autorités belges de « remettre les compteurs à zéro » en cas de résistance d'un étranger à son expulsion permet théoriquement une détention illimitée et contribue à exercer une pression psychologique importante sur les détenus. Elle conduit, dans les faits, à des détentions supérieures à huit mois⁶⁴.

Cette pratique a été entérinée par la Cour de cassation⁶⁵ qui estime qu'un réquisitoire de réécrou ne prolonge pas la mesure initiale de détention mais constitue un titre autonome de privation de liberté. Or, la directive « retour »⁶⁶ prévoit que les États membres ne peuvent pas prolonger la durée maximale de détention qu'ils ont fixée (de maximum 6 mois), sauf lorsque l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération du ressortissant concerné d'un pays tiers⁶⁷. Dans ce cas, la directive parle de prolongation de la mesure de détention (de maximum 12 mois), non de nouvelle décision privative de liberté. Il est dès lors impératif pour les

⁶¹ Loi du 17 mars 2013 modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités de la peine (M.B. 19 mars 2013).

⁶² CAT/C/BEL/CO/2, § 22.

⁶³ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 31 décembre 1980), art. 25.

⁶⁴ Voir par exemple Bruxelles (mis. acc.), arrêt n° 3554, 17 octobre 2012.

⁶⁵ Cass., (vac.), 23 août 2011, n° P.11.1456.F/1.

⁶⁶ Dir. 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (J.O. 24 décembre 2008).

⁶⁷ *Ibid*, art. 15 § 6.

autorités de mettre un terme à cette pratique, sous peine de vider de son sens la limitation de la durée de détention prévue par la loi et de violer la directive.

Détention systématique ou quasi-systématique de demandeurs d'asile

Il y a une augmentation préoccupante de la détention des demandeurs d'asile depuis la réforme de la procédure d'asile de 2006. On constate plus particulièrement une détention systématique des demandeurs d'asile qui se présentent à la frontière et quasi-systématique⁶⁸ de ceux qui sont en attente de leur transfert vers un autre Etat membre de l'UE, en application du Règlement Dublin II⁶⁹. Discriminatoire (s'appliquant à certaines catégories de demandeurs), cette détention automatique ou quasi-automatique est de nature à compromettre les chances de faire valoir correctement leurs droits (mauvaises conditions pour une audition de qualité, accès compliqué à l'aide juridique et aux sources d'information, etc.) et porte gravement atteinte à la santé physique et mentale des demandeurs⁷⁰.

Placements en isolement

Le Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe s'est inquiété, en 2009, de l'absence d'encadrement légal de l'isolement au titre du maintien de l'ordre et de la sécurité (aussi appelé « régime adapté »), laissant ainsi la place à un risque d'arbitraire élevé. Cette critique, émise également par le Médiateur fédéral en 2009⁷¹, est toujours d'actualité. Il arrive encore que les mesures d'isolement disciplinaire, étant légalement limitée dans le temps, soient prolongées au titre de mesure de maintien de l'ordre⁷².

Injections de tranquillisants (dehydrobenzpéridol ou DHBP)

Un terme devrait être mis à la pratique visant à injecter du dehydrobenzpéridol, ou DHBP, à des étrangers détenus en centres fermés sans leur consentement, dans le but de les maîtriser lorsqu'ils manifestent de l'agressivité, comme le préconise le Conseil national de l'ordre des médecins⁷³.

⁶⁸ Médiateur fédéral, « Investigation sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers », juin 2009, Résumé p. IV (disponible sur :

www.mediateurfederal.be/fr/bibliotheque/rapports/rapports-dinvestigation).

⁶⁹ Règl. (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile présentée à l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

⁷⁰ Voir la recherche européenne DEVAS, coordonnée par le JRS Europe (basée sur des entretiens avec plus de 700 détenus), intitulée *Becoming vulnerable in detention*.

⁷¹ *Op. cit.*

⁷² Au centre fermé de Merksplas, deux citoyens kosovars ont ainsi été maintenus en régime adapté pendant plus de deux mois après avoir s'être vus imposer une mesure d'isolement disciplinaire de 72h.

⁷³ Celui-ci énonce que « l'utilisation d'une camisole chimique est une atteinte à l'intégrité physique de l'individu qui n'est pas autorisée par le texte légal [l'article 104 de l'arrêté royal du 2 août 2002] comme moyen de coercition ». Conformément à la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient (M.B. 26 septembre 2002), si une injection de DHBP est considérée comme nécessaire par le service médical du centre au vu de la santé du détenu, son consentement est nécessaire. Voir « Injections du DHBP à des étrangers détenus en centre fermé, non psychotiques », 2 février 2010 (www.ordomedic.be).

Révision du mécanisme de plaintes

La déficience du système de plaintes en centre fermé, soulevée par votre Comité en 2008⁷⁴, reste d'actualité. Il est en effet pratiquement impossible pour les détenus de se plaindre de leurs conditions de détention. En cause : un mécanisme de traitement des plaintes totalement inefficace, dont l'effectivité a également été mise en doute par la Cour européenne des droits de l'homme⁷⁵. Les plaintes sont soumises à une commission des plaintes chargée de recevoir et de traiter les plaintes concernant l'application de l'arrêté royal réglant le fonctionnement des centres et du règlement d'ordre intérieur. Or, de nombreux détenus ignorent l'existence de cette commission et les conditions de recevabilité des plaintes sont tellement strictes que très peu d'entre elles sont examinées. Les détenus craignent de devoir faire face à des représailles s'ils osent porter plainte et ils doutent de l'indépendance du système. Il en résulte que très peu de plaintes sont introduites⁷⁶, ce qui n'est pas significatif de l'absence de problèmes mais bien du manque d'effectivité de la commission⁷⁷. Lorsque le plaignant est expulsé, la plainte, devenue sans objet, n'est en outre pas traitée.

Il est indispensable de revoir l'entièreté du mécanisme de plaintes et de le remplacer par un mécanisme de plainte transparent, indépendant, impartial et contradictoire, comme l'ont demandé le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Médiateur fédéral.

Accès limité aux soins de santé

En juin 2009, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁷⁸ s'est déclaré préoccupé par l'absence de suivi médical et par la difficulté de consultation de spécialistes dans les centres fermés. Il a invité les autorités belges à garantir un accès à des soins de qualité, comparables à ceux disponibles à l'extérieur. La condamnation de l'Etat belge par la Cour européenne des droits de l'homme pour avoir détenu une femme atteinte par le VIH sans avoir pris « *toutes les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour protéger la santé de la requérante et empêcher la dégradation de son état de santé* »⁷⁹ démontre que cette invitation est restée lettre morte.

⁷⁴ Observations finales du Comité contre la torture, examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 19 de la Convention, CAT/C/BEL/CO/2, 21 novembre 2008.

⁷⁵ CEDH, *Muskhadzhiyeva c. Belgique* du 19 janvier 2009, § 50.

⁷⁶ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Rapport 2007 Migrations » (avril 2008) : http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_detail&id=19&thema=2.

⁷⁷ Durant la période 2004-2010, seulement 270 plaintes ont été introduites alors qu'environ 50.000 personnes ont été détenues pendant ce laps de temps. Seules 8 plaintes ont été jugées totalement ou partiellement fondées. Une trentaine de plaintes ont été déposées en 2010. Ces plaintes étaient recevables pour moitié, mais une seule d'entre elle a été déclarée fondée. Parmi les autres plaintes introduites, 9 ont été déclarées irrecevables, 15 infondées et 4 ont été retirées après conciliation. En 2011, 18 plaintes ont été introduites et 1 seule d'entre elles a été déclarée fondée. Pour l'année 2012, 13 plaintes ont été introduites, sur lesquelles 6 ont été déclarées irrecevables, 3 ont été retirées et 4 ont été déclarées non fondées par la Commission (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport migration 2010, p. 172 ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport migration 2011, p.147 ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport migration 2012, p.162).

⁷⁸ Rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique 15-19 décembre 2008 (17 juin 2009).

⁷⁹ CEDH, *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique* du 20 décembre 2011. Condamnation notamment pour la violation de l'article 3 CEDH du fait des conditions de la détention.

Par ailleurs, afin d'éviter que la détention ne constitue un traitement inhumain et dégradant, une procédure d'évaluation de l'état médical et psychologique des personnes avant écrou devrait être instaurée. Cette mesure est d'autant plus nécessaire que la détention des demandeurs d'asile, dont certains ont pu être traumatisés ou torturés dans leur pays d'origine, est courante.

Accès limité des ONG et journalistes aux centres

Le droit pour des ONG de rendre visite aux étrangers détenus reste limité et précaire et n'équivaut pas à un droit d'accès aux centres fermés qui permettrait d'assurer un droit de regard de la société civile. En fonction de leurs mandats, certaines ONG bénéficient d'autorisations (« accréditations »), délivrées de manière discrétionnaire par l'Office des Etrangers, pour rencontrer les personnes détenues qui en ont préalablement fait la demande. Il en résulte une quasi-impossibilité de rendre visite aux personnes faisant l'objet d'un régime spécial (mesure d'isolement où les contacts téléphoniques sont réduits).

Les conditions dans lesquelles se déroulent les visites varient fortement d'un centre à l'autre, allant d'une certaine liberté de circulation à l'accompagnement par le personnel de sécurité dans la pièce où les rencontres avec les détenus se déroulent⁸⁰. Les informations, que ce soit sur l'actualité du centre ou sur les dossiers des personnes détenues, sont transmises par les directions aux associations au compte-goutte, de manière arbitraire. L'accès limité aux informations pertinentes concernant les personnes détenues rend la vigilance associative précaire et l'aide aux détenus difficile. Depuis la publication d'un état des lieux des centres fermés par les associations les visitant en 2006, les statistiques et rapports annuels des centres fermés ne leur sont plus accessibles.

Il faut également regretter l'interprétation extrêmement stricte du texte de l'arrêté royal régissant le fonctionnement des centres fermés⁸¹ retenue par l'Office des étrangers pour refuser l'accès au centre fermé de Bruges en avril 2012 à des journalistes qui, prenant part à une campagne internationale visant à assurer un droit de regard de la société civile dans les lieux d'enfermement pour étrangers, souhaitaient réaliser un reportage sur leur mode de fonctionnement⁸². Il découle pourtant de cet article, lu dans son ensemble, que les résidents, s'ils y consentent, peuvent entrer en contact avec des journalistes.

Accès limité à l'aide juridique

Peu d'avocats se rendent dans les centres fermés de Merksplas et de Bruges. La localisation éloignée de ceux-ci et la complexité de la réglementation relative à la détention des étrangers découragent les avocats et rendent dès lors difficile l'organisation de l'aide juridique. Il conviendrait de dégager des moyens

⁸⁰ Au centre fermé de Merksplas, la direction a été jusqu'à imposer sa présence lors d'entretiens entre un détenu et des visiteurs, accusant ceux-ci d'avoir forcé l'avocat à introduire une demande de remise en liberté.

⁸¹ « *Les occupants ne peuvent pas être exposés à la curiosité publique. Ils ne peuvent être ni soumis sans leur consentement aux questions de journalistes, de tiers ou de personnes visées aux articles 42 à 45 inclus, ni filmés.* » (A.R. du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

⁸² <http://www.openaccessnow.eu/fr/>

supplémentaires pour l'assurer, vu la consécration du droit d'accès à la justice par la Constitution et la CEDH.

La réforme de l'aide juridique récemment approuvée par le Gouvernement va dans le sens inverse et aura pour conséquence de réduire l'accès à l'aide juridique des détenus. Citons parmi les nouveautés la limitation de la présomption d'indigence (dont bénéficiaient les personnes privées de leur liberté), l'introduction d'un ticket modérateur à charge du bénéficiaire et l'introduction d'une rémunération forfaitaire par justiciable, ce qui risque de décourager certains avocats à introduire des recours.

Insuffisance du contrôle et violences psychologiques et physiques lors d'expulsions d'étrangers

Votre Comité CAT notait déjà en 2008 « avec préoccupation l'insuffisance dans l'Etat partie des contrôles externes des éloignements de la part du Comité P et de l'Inspection générale, ainsi que l'absence du contrôle des éloignements des étrangers de la part des ONGs qui n'ont pas l'accès aux cellules et à la zone d'expulsion »⁸³.

Il faut regretter que l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) ait été confortée dans son rôle d'autorité chargée du contrôle des retours forcés par l'AR du 19 juin 2012⁸⁴. Les contrôles effectués par l'AIG sont extrêmement rares⁸⁵. L'arrêté royal précité précise que les contrôles se réalisent notamment « en fonction des moyens humains et budgétaires disponibles ». Or, dans son rapport annuel de 2010, l'AIG souligne les restrictions budgétaires auxquelles elle a dû faire face, qui ont inévitablement un impact sur le nombre d'enquêtes et d'inspections réalisées. Les associations visitant les centres fermés récoltent des témoignages récurrents de cas de brutalités excessives (insultes, menaces, violences physiques) au cours d'expulsions (à l'embarquement, à bord de l'avion et lors du transport vers le centre fermé, en cas d'échec de la tentative d'expulsion).

L'insuffisance des contrôles de l'AIG est manifeste (les contrôles sporadiques n'étant pas efficaces). Il faut recommander que l'autorité chargée des contrôles soit extérieure aux services de police, jouissant d'une indépendance totale (l'AIG dépendant du ministre de la Justice), et qu'elle procède à des contrôles fréquents.

Quant au Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P), il se limite à un contrôle indirect. Il relève qu'il est « particulièrement difficile d'assurer un contrôle externe efficace » et qu'une observation discrète est impossible⁸⁶. Le contrôle par les ONG est tout simplement impossible, l'accès aux cellules et à la zone d'expulsion leur étant toujours interdit aujourd'hui.

⁸³ Observations finales du Comité contre la torture, examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 19 de la Convention, CAT/C/BEL/CO/2, 21 novembre 2008, p. 3.

⁸⁴ AR du 19 juin 2012 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale dans le cadre du contrôle du retour forcé (M.B. 2 juillet 2012).

⁸⁵ Dans son rapport annuel de 2010, l'AIG souligne n'avoir constaté aucune irrégularité lors de des contrôles. Or, elle n'a procédé au contrôle que de 16 procédures d'embarquement sur des vols de ligne et 11 sur des vols sécurisés, chiffres dérisoires sur un total de 6768 éloignements.

⁸⁶ En effet, la présence des autorités de contrôle sur les lieux de l'expulsion est « automatiquement et inévitablement détectée étant donné que les conditions d'accès à ces lieux impliquent automatiquement la prise de connaissance de la présence des contrôleurs », Comité permanent de contrôle des services de police, « Quelques plaintes significatives en matière de rapatriement », Rapport intermédiaire 2006, p. 2.

Aux frontières, aucun contrôle n'entoure les refoulements pris en charge par les compagnies aériennes à qui il arrive, pour organiser des escortes, de faire appel à des compagnies privées et des agents d'Etats tiers.

Absence de recours effectif lors d'expulsions d'étrangers

Le faible nombre de plaintes n'est pas significatif de l'absence de violence mais plutôt de la difficulté qu'éprouvent les victimes à faire valoir leurs droits. Une personne détenue en centre fermé, dans une situation de vulnérabilité évidente, a tendance à croire que le dépôt d'une plainte jouera forcément en sa défaveur (accélération du processus de rapatriement) ou n'aboutira pas. Elle doutera de l'indépendance des services chargés d'enquêter sur des faits de violence commis par les policiers. En outre, le dépôt de plainte sera quasiment impossible pour les personnes effectivement expulsées.

Un autre écueil réside dans la difficulté de prouver les allégations, vu l'absence de tiers lors des expulsions, comme votre Comité l'avait souligné en 2008⁸⁷. Il est par ailleurs fréquent que les procès-verbaux rédigés par l'escorte mentionnent la « rébellion » de la personne expulsée. Et pour cause : de l'aveu de l'Inspection générale, « *le fait même de refuser de marcher vers l'avion est un acte de rébellion, il ne faut pas qu'il y ait nécessairement violence* ». La même autorité de contrôle est aussi consciente « *qu'il peut arriver qu'un policier qui sait qu'il a été trop loin prenne les devants et indique une rébellion dans son procès-verbal, il revient au service d'enquête de faire la part des choses.* »⁸⁸

Outre la mise en place d'un organe indépendant de traitement des plaintes, externe et impartial, il conviendrait de prévoir l'établissement systématique d'un certificat médical de qualité avant une tentative d'expulsion, comme le préconisait déjà votre Comité en 2008⁸⁹ ainsi que le Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe en 2009⁹⁰, et, lorsque l'expulsion a échoué, dès le retour. Trop souvent, on procède à une nouvelle tentative d'expulsion, avant que la personne ait pu être examinée par un médecin. A ce jour, un examen médical est obligatoire après toute tentative de refoulement pour les occupants des centres fermés situés sur le territoire⁹¹, à la différence des centres INAD, situés aux frontières.

⁸⁷ Observations finales du Comité contre la torture, examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 19 de la Convention, *op.cit.*

⁸⁸ Déclarations extraites du compte-rendu du Midi de l'Observatoire des migrations du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme du 16 février 2005, avec l'Inspection générale des services de la police fédérale et de la police locale (AIG).

⁸⁹ Observations finales du Comité contre la torture, examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 19 de la Convention, *op.cit.*

⁹⁰ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009, CPT/Inf (2010) 24, § 56.

⁹¹ Cette obligation résulte de l'insertion par l'arrêté royal du 8 juin 2009 du nouvel article 61/1 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 25 juin 2009).

Risques de mauvais traitements en cas de retour

Le processus de prise de décision n'offre pas les garanties nécessaires contre le renvoi de personnes vers des pays où elles risquent de subir des actes de torture, des traitements inhumains ou dégradants. La Belgique a été condamnée à plusieurs reprises ces dernières années par la Cour européenne des droits de l'homme pour l'absence de recours effectif contre l'expulsion (absence de recours suspensif de plein droit de la mesure d'éloignement⁹², absence d'examen sérieux du contenu du grief et de possibilité d'offrir le redressement approprié⁹³, absence d'examen attentif et rigoureux des risques de tortures, de traitements inhumains ou dégradants en cas de retour⁹⁴).

Détention des enfants

En ce qui concerne la détention des enfants, des avancées importantes ont eu lieu ces dernières années : création de centres d'orientation et d'observation pour les mineurs non accompagnés à la frontière⁹⁵ et de « maisons de retour »⁹⁶ pour les familles avec enfants. Ces mesures ont eu pour conséquence la quasi-disparition de la détention administrative des mineurs étrangers à partir d'octobre 2009. Cependant, le transfert vers les maisons de retour reste encore une mesure traumatisante pour certaines familles. En outre, l'Office des étrangers n'hésite pas à séparer des familles, en détenant un parent en centre fermé alors que les membres de sa famille sont en maisons de retour.

Il convient de s'inquiéter du retour en arrière opéré par le législateur qui, en procédant à l'adoption de la loi du 16 novembre 2011, encadre et autorise la détention des mineurs dans certaines situations⁹⁷. Dorénavant, une famille présente sur le territoire ne sera « en principe » pas placée en détention, à moins que celui-ci ne soit « adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs », et une famille à la frontière peut être maintenue dans un centre fermé « adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs » et situé aux frontières, et ce « pour une durée aussi courte que possible ». Selon l'aveu du gouvernement belge lui-même, la détention d'une famille avec mineurs reste possible dans un centre fermé pour adultes en cas de « non coopération » de celle-ci à l'organisation de son retour effectif.⁹⁸ Une autre inquiétude résulte du projet de construction de cellules unifamiliales, tant l'amélioration des conditions de détention ne constitue par une alternative à la détention⁹⁹.

⁹² CEDH, *Conka c. Belgique*, 5 février 2002, §§ 81-83, CEDH, *Singh et autres c. Belgique*, 2 octobre 2012, §§ 92-97.

⁹³ CEDH, *M.S.S. c. Belgique*, 21 janvier 2011, §§ 286 à 293.

⁹⁴ CEDH, *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, §100 ; CEDH, *Singh et autres c. Belgique*, 2 octobre 2012, §100.

⁹⁵ Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (M.B. 7 mai 2007), art. 41.

⁹⁶ Arrêté royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, § 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 27 mai 2009).

⁹⁷ Loi du 16 novembre 2011 insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés (M.B. 17 février 2012).

⁹⁸ Bilan d'action de l'Etat belge, Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Kanagaratnam et autres c. Belgique* (Requête n° 15297/09, arrêt du 13 décembre 2011), 8 novembre 2012, <https://wcd.coe.int>.

⁹⁹ « Un projet a été approuvé pour la construction de lieux d'hébergement spécifiques pour les familles (petites maisons) dans l'enceinte même d'un centre fermé. Les travaux devraient commencer début

Il existe également une préoccupation concernant la situation des étrangers dont la minorité d'âge est mise en doute par les autorités chargées du contrôle des frontières : d'une part ils continuent à être détenus pendant plusieurs jours, le temps qu'un test de détermination d'âge soit effectué, d'autre part les jeunes reconnus comme majeurs suite à ce test restent maintenus en détention alors même que la fiabilité et la validité de ce test médical dans un cadre juridique est mis en doute par le Conseil de l'ordre des médecins¹⁰⁰.

Assurer la protection consulaire des bi-nationaux

Le cas du citoyen belgo-marocain Ali Aarrass, détenu au Maroc suite à une condamnation basée sur des aveux recueillis sous la torture¹⁰¹, a mis en évidence l'existence d'un système arbitraire dans la gestion par l'Etat belge de la protection consulaire des bi-nationaux. En effet, il semblerait que l'intervention des services consulaires soit appliquée de manière sélective, comme le montre le refus d'intervention des autorités belges dans le cas de Mr Aarrass.

Cette situation étant inacceptable, l'Etat belge devrait garantir sa protection à l'ensemble de ses citoyens, qu'ils soient bi-nationaux ou non.

Respecter les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme

Contrairement à ses obligations en matière de droit international des droits de l'Homme, le gouvernement belge a procédé à l'extradition vers les Etats-Unis d'Amérique de Mr Nizar Trabelsi, condamné en Belgique pour des faits de terrorisme et y ayant effectué l'intégralité de sa peine. Mr Trabelsi refusait son extradition vers les Etats-Unis car il craint d'y subir des actes de torture ou de traitement inhumain ou dégradant. La nouvelle de l'extradition n'a été rendue publique que le jour même alors que Mr Trabelsi était déjà dans l'avion affrété par les Etats-Unis. En outre, son avocat a appris la nouvelle par la presse et son recours en extrême urgence devant le tribunal de première instance de Bruxelles ne pouvait plus empêcher ce transfert, que le tribunal a par ailleurs jugé illégal.

Or, le 6 décembre 2011, la vice-présidente de la section de la Cour européenne des droits de l'homme chargée de la requête de Mr Trabelsi a indiqué au Gouvernement belge, en application de l'article 39 du Règlement de la Cour, de ne pas extraditer le requérant vers les Etats-Unis, ce dans l'intérêt des parties et du bon déroulement de la procédure devant la Cour. Suite à des demandes répétées du Gouvernement belge, la Cour a en outre décidé, le 15 janvier 2013 : « *de refuser la levée de la mesure provisoire et de maintenir celle-ci pendant la durée de la procédure devant la Cour* ».

Le gouvernement belge n'a donc pas attendu la décision de la Cour pour répondre à la demande américaine, annihilant ainsi de facto une dernière possibilité de recours pour Mr. Trabelsi. Il faut condamner avec force cette atteinte grave à la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme.

2013. Dans ce cas, il y aura des grilles autour de ces maisons mais avec des arbustes et un espace de jardin pourvu de jeux pour enfants. Les maisonnettes disposeront de chambres, d'une cuisine et d'une salle de bain. Des activités pour les enfants (existantes déjà auparavant) seront aussi organisées » (Bilan d'action de l'Etat belge, Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Kanagaratnam et autres c. Belgique, op.cit.*).

¹⁰⁰ Voir <http://www.ordomedic.be/fr/avis/conseil/tests-de-determination-d-age-des-mineurs-etrangers-non-accompagnes>.

¹⁰¹ Voir les constats du Rapporteur spécial sur la torture et autres traitements ou punitions cruels, inhumains ou dégradants des Nations Unies (A/HRC/24/29, p. 9, § 27).