



Rapport alternatif de la Ligue des Droits Humains au Comité des droits de l'Homme des Nations Unies en vue de l'examen du sixième rapport périodique de l'État belge

Septembre 2019

Introduction

Depuis plus de 100 ans, la Ligue des Droits Humains (ci-après, LDH) combat, en toute indépendance du pouvoir politique, les atteintes portées aux droits fondamentaux en Belgique. En tant que contre-pouvoir, la LDH observe, informe et interpelle les pouvoirs publics et les citoyens en vue de remédier à des situations qui portent atteinte aux droits fondamentaux¹.

La présente contribution de la LDH est structurée autour de la Liste des Points établie par le Comité en vue de la soumission du sixième rapport périodique de la Belgique sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il a été tenu compte des réponses apportées par l'Etat Belge dans son rapport afin d'éviter toute redite. La LDH vise dès lors uniquement à compléter, nuancer le cas échéant, le rapport soumis par la Belgique, et à formuler des recommandations.

Préalablement à cet exercice, la LDH souhaite souligner que pour évaluer la situation générale des droits humains en Belgique il convient d'introduire brièvement le propos en évoquant le climat politique en cette année 2019. Les récentes élections européennes, fédérales et régionales du 26 mai dernier ont vu une percée sensible des partis nationalistes et/ou d'extrême droite à différents niveaux de pouvoir. Ainsi, un parti nationaliste flamand (la Nieuw-Vlaamse Alliantie²) demeure le premier parti du pays quand un parti nationaliste d'extrême droite (le Vlaams Belang³) arrive en deuxième position en termes de voix. En Flandre, près d'un électeur sur deux a voté pour un parti nationaliste et/ou d'extrême droite. Les conséquences pour le respect des droits humains sont potentiellement importantes.

A titre d'exemple, notons que le Vlaams Belang a mené campagne à coup d'images et de slogans discriminants et racistes et a dépensé 800.000 euros pour diffuser sur les réseaux sociaux une propagande xénophobe auprès des jeunes⁴. Qu'un parti d'extrême droite liberticide fasse campagne à coup de préjugés racistes et de slogans simplistes est peu surprenant, mais que ce même parti réalise une telle percée électorale et se trouve ainsi aux portes des institutions est annonciateur d'une nouvelle réalité particulièrement inquiétante.

La LDH tient à souligner que c'est dans ce climat préoccupant d'extrême droite décomplexée que s'ouvre cette nouvelle législature. Partant, elle invite le Comité à garder cette nouvelle donne à l'esprit dans le cadre de l'élaboration de ses recommandations. Elle invite également les autorités belges à tenir compte de ces recommandations et de remédier à ces manquements au droit international des droits humains, particulièrement au vu du fait que l'Etat belge a justifié sa place au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies au nom de sa grande attention à ce droit. Il serait donc opportun de joindre la parole aux actes.

B. Renseignements concernant spécifiquement la mise en œuvre des articles 1 à 27 du Pacte, y compris au regard des précédentes recommandations du Comité

Cadre constitutionnel et juridique de l'application du Pacte (art. 2)

4. Création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains

Le 12 mai 2019 a été votée une loi portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains⁵, avec pour objectif déclaré de répondre aux Principes de Paris.

La mise en place d'une telle institution est en effet nécessaire pour combler les lacunes et les limites de l'architecture institutionnelle actuelle en matière de protection des droits fondamentaux. De nombreux organes internationaux de contrôle du respect des droits fondamentaux – que ce soit des Nations Unies⁶ ou du Conseil de l'Europe⁷ –, recommandent d'ailleurs depuis de nombreuses années à la Belgique de mettre sur pied une telle institution. L'Etat belge s'y est engagé à plusieurs reprises, tant aux niveaux national⁸ qu'international⁹. C'est donc pour combler cette lacune que cette loi a été adoptée.

Si l'on peut se réjouir de ce pas en avant, un certain nombre de questions demeurent sans réponses.

Tout d'abord, les droits fondamentaux constituent une matière transversale, qui touche aux compétences de toutes les entités du pays. En tant qu'instance de contrôle global de la situation des droits fondamentaux en Belgique, une institution de niveau A aux regards des critères des Principes de Paris doit pouvoir contrôler le respect et la mise en œuvre des droits et libertés dans toutes les matières qui font l'objet de l'action publique, que celles-ci relèvent de l'Etat fédéral, des régions ou des communautés, voire des autorités locales. L'un des apports de cette nouvelle institution devrait être de contribuer à clarifier les responsabilités de chaque entité du pays dans la mise en œuvre des obligations internationales de la Belgique liées aux droits humains. Or, il ne s'agit que d'une instance fédérale... qui ne couvre donc pas toutes les prérogatives des entités fédérées.

Ensuite, les prérogatives de cette institution sont relativement limitées. Il ne sera par exemple pas possible pour les individus de la saisir d'une plainte. L'Institut est en effet plutôt conçu comme un organe consultatif, ce qui risque de grandement limiter ses possibilités d'actions.

Enfin, le risque qu'il s'agisse d'une coquille vide est réel. En effet, sans un investissement budgétaire, humain et politique important dans cette structure, celle-ci risque de ne pas pouvoir prendre la pleine et entière mesure des enjeux de défense des droits fondamentaux en Belgique.

Pour toutes ces raisons, la LDH se réjouit de cette avancée mais reste extrêmement réservée quant à la véritable portée de cette évolution. Adoptée en fin de législature sans véritable débat, des questions légitimes sur l'élargissement de ses compétences, sur sa saisine de plaintes par des particuliers, sur les moyens mis à sa disposition sont, à ce jour, sans réponses.

La LDH continue donc à défendre l'avènement d'une véritable INDH compétente pour le respect de tous les droits fondamentaux applicables en Belgique et dotée des moyens à la hauteur de sa mission.

Mesures antiterroristes (art. 2, 7, 9, 10, 14 et 17)

5. Lutte contre le terrorisme et respect des droits fondamentaux

Le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T)¹⁰ est un groupe comprenant différents membres de la société civile (ONGs, avocats, académiques) qui se sont réunis suite à un constat : depuis 2003, de plus en plus de mesures adoptées en vue de lutter contre le terrorisme portent atteinte à certains droits humains et libertés fondamentales. A l'occasion de la publication de son rapport annuel 2019, le Comité T a mis en avant des enjeux malheureusement toujours d'actualité en matière de lutte contre le terrorisme et qui appellent à une vigilance accrue dans le cadre du respect des droits fondamentaux¹¹.

Parmi ces enjeux, citons les modifications successives du Code pénal, soit en vue d'y insérer de nouvelles incriminations (provocation au terrorisme, entrée et sortie du territoire avec une intention terroriste entre autres), soit en vue de modifier la portée de certaines d'entre elles. Ces nouvelles dispositions sont souvent très floues, ce qui pose un problème au regard du principe de légalité en ce qu'il devient de plus en plus ardu de déterminer le caractère punissable ou non d'un comportement¹².

Les règles relatives au secret professionnel ont elles aussi fait l'objet d'amendements, notamment par l'introduction d'une disposition dans le Code pénal autorisant la levée du secret professionnel dans le cadre de « concertations de cas » (rassemblement de professionnels ayant des missions et des finalités différentes en vue de discuter d'un cas précis). Cette disposition a récemment été concrétisée par la mise en place de Cellules de sécurité intégrale locales (« CSIL-R »). Ces cellules regroupent, entre autres, le/la Bourgmestre et la police locale, en plus d'une série d'autres acteurs potentiels ayant une expertise en matière de prévention de la radicalisation. Parmi ces personnes, les travailleurs et travailleuses sociaux sont directement touchés. Avec cette réforme, c'est, entre autres, l'accès à l'aide sociale, droit fondamental prévu à l'article 23 de la Constitution, qui est mis à mal en raison de la perte de confiance qui risque de découler de cette levée du secret professionnel. En outre, le fonctionnement même de ces cellules rend poreux les liens entre volets préventifs et volets répressifs¹³.

Épinglons également le milieu carcéral et la gestion de la détention qui entraînent eux aussi leur lot de problèmes en matière de droits fondamentaux : placement en isolement, prolongation de la durée de détention et difficultés rencontrées pour l'aménagement des peines entraînent un risque de traitement inhumain et dégradant pour toute une série de personnes détenues avec un étiquetage « terroriste ». Aucune permission de sortie ou congé pénitentiaire ne leur est accordée, impliquant dès lors une impossibilité de préparer un plan de reclassement et de réinsertion. Ces personnes sont donc systématiquement contraintes à aller à « fond de peine »¹⁴.

Outre la politique carcérale, le droit des étrangers est lui aussi soumis à des évolutions créant un potentiel amalgame entre personne migrante et menace pour la sécurité publique. Citons par exemple les nouvelles possibilités de retrait de droit de séjour ou de déchéance de nationalité pour cause de sécurité publique (sans davantage préciser le contour de la notion) faisant naître, pour cette dernière, le risque de voir apparaître des citoyens belges de seconde zone en raison de leur mode d'acquisition de la nationalité¹⁵.

L'ensemble de ces questions et d'autres (rapatriement des enfants de djihadistes, situation des victimes d'actes terroristes, etc.) sont traitées en profondeur dans le rapport annuel du Comité T.

Comme la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a déjà pu le souligner à l'occasion de sa visite en Belgique¹⁶, la LDH souhaite rappeler le rôle essentiel des droits humains et des libertés fondamentales, indispensables pour une réponse juste et efficace au phénomène terroriste. En effet, il s'agit là du socle permettant une vie en société harmonieuse et respectueuse des individus et de la collectivité. Les droits fondamentaux doivent guider l'action politique pour garantir les fondements d'une société démocratique, basée sur le respect de l'État de droit.

De ce fait, la LDH recommande aux autorités belges :

- **dans un premier temps de cesser les violations flagrantes des droits fondamentaux des personnes les plus vulnérables, à savoir d'une part de procéder au rapatriement des enfants de djihadistes présents dans des zones de conflit, conformément aux recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies¹⁷ ; d'autre part de respecter la loi de principes concernant les détenus incarcérés pour des faits de terrorisme ou classifiés comme tels par l'administration pénitentiaire¹⁸ ;**
- **dans un second temps, de procéder à l'évaluation des législations existantes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme afin d'apprécier leur compatibilité avec le respect des droits humains¹⁹, comme recommandé par le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe²⁰.**

Non-discrimination et droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses, linguistiques ou sexuelles (art. 2, 20, 22 et 24 à 27)

En préambule, soulignons que les rapports d'UNIA²¹, de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH)²² et de la Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations²³ ont tous pointé le manque d'effectivité des lois adoptées pour combattre la discrimination. Deux mesures, en particulier, apparaissent particulièrement importantes pour renforcer cette effectivité : 1) Améliorer le suivi du respect de cette législation ; 2) Augmenter le caractère dissuasif des sanctions²⁴.

8. Port du foulard islamique et discrimination intersectionnelle

La question du port de signes convictionnels, tant dans l'espace public (ou dans les espaces privés accessibles au public) que sur les lieux de travail et de formation, reste une question tendue et non résolue en Belgique. Si l'état du droit en la matière est clair, du moins concernant les personnes majeures²⁵, les ingérences dans les droits fondamentaux des individus concernés sont encore légion, comme en témoigne notamment la récente condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Lachiri c. Belgique*²⁶.

A ce titre, la LDH est intervenue à trois reprises en 2019 dans des actions en cessation pour discrimination sur base du port du foulard islamique dans deux salles de sport et à la STIB, l'opérateur principal de transport public à Bruxelles²⁷. Dans ces affaires, la LDH constate et met en lumière une discrimination dite "intersectionnelle" : basée à la fois sur la conviction religieuse et sur le genre.

Les deux salles de sport en question interdisent le port de couvre-chef sur base de la neutralité. Ce principe est malheureusement trop souvent invoqué pour justifier des politiques restrictives dans un contexte de suspicion généralisée envers les musulmans, avec un impact disproportionné de ces restrictions sur les femmes musulmanes. Depuis plusieurs années, les interdictions du port du foulard islamique visant des femmes adultes se multiplient dans différents domaines en Belgique²⁸. La dimension structurelle de cette exclusion a également un impact sur la manière dont la société perçoit les femmes musulmanes.

La STIB quant à elle mène une politique de "neutralité exclusive" appliquée à l'ensemble de son personnel. Cette politique est notamment évoquée dans l'article 9 alinéa 3 de son règlement de travail: "le port de tout insigne autre que de service est interdit aux membres du personnel en uniforme, ainsi qu'à ceux en tenue civile pendant la durée de leur service". La STIB est le plus grand employeur bruxellois, embauchant de nombreux travailleurs d'origine étrangère et peu qualifiés, mais dont le personnel n'est composé - selon leurs chiffres - que de 10,75% de femmes²⁹. Comme employeur de tout premier plan en Région bruxelloise, une telle mesure d'interdiction de port de couvre-chef, apparemment neutre, mais conduisant inexorablement à l'exclusion de certaines personnes, est par conséquent susceptible d'affecter le marché du travail bruxellois, singulièrement à l'encontre de femmes de confession musulmane, généralement d'origine extra-européenne, dont le taux d'emploi est déjà un des plus faibles en Belgique³⁰.

Concernant les personnes mineures, notons une intéressante autant que récente évolution jurisprudentielle visant le cadre scolaire³¹.

Pour la LDH, il importe de respecter la liberté d'expression, de conviction et de religion y compris dans la sphère de l'emploi. Le port d'un attribut vestimentaire révélant l'adhésion d'un travailleur à une conviction ou religion particulière ne saurait être assimilé ipso facto à un acte de prosélytisme, une remise en cause de la neutralité d'une institution ou une atteinte à l'image commerciale d'une entreprise. En cas de conflit, il convient d'encourager, dans le secteur public comme privé, des solutions pragmatiques permettant de maintenir dans l'emploi les travailleurs souhaitant, par conviction religieuse, porter un attribut vestimentaire particulier, tout en ménageant, le cas échéant, les préoccupations d'image d'une institution ou d'une entreprise.

9. Discrimination sur base de la langue

L'Etat belge a signé la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe³² le 31 juillet 2001, mais n'a jamais procédé à sa ratification. Les autorités belges devraient mettre un terme à cette carence et éliminer toute déclaration interprétative qui réduit la portée du texte de la Convention-cadre. Dans le même ordre d'idée, l'Etat belge devrait ratifier les Protocoles 12 et 16 de la Convention européenne des droits de l'Homme³³, qu'il a signés mais jamais ratifiés.

Il est important de noter que, en Belgique, il n'existe aucun organe compétent pour connaître des discriminations fondées sur la langue : les discriminations linguistiques ne sont traitées par aucun organisme, ce que critique la Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations³⁴.

L'Etat belge doit procéder à la signature et la ratification des instruments de défense des droits fondamentaux auxquels il n'est pas encore partie et désigner un organisme de promotion de l'égalité de traitement compétent pour le motif de la langue.

10. Discrimination à l'égard des personnes transgenres et intersexes

Le 25 juin 2017, le législateur belge a mis fin à dix ans de discriminations en modifiant la loi réglementant les régimes juridiques relatifs aux personnes transgenres³⁵, ce qu'il convient de saluer. Concrètement, cette nouvelle loi met un terme aux psychiatriation, médicalisation et stérilisation forcées des personnes transgenres catégorisées, avant cette évolution, comme souffrant de maladie mentale. L'état civil peut désormais être modifié sans devoir surmonter toute une série d'obstacles administratifs, physiques et psychologiques.

Si ces avancées sont porteuses d'espoir, les associations spécialisées attendent des pas supplémentaires pour totalement démedicaliser le parcours pour la tranche des 16-18 ans. De même, sur le plan administratif, elles réclament la possibilité de modifier le genre enregistré avant l'âge de 16 ans et de faciliter le changement de prénom avant l'âge de 12 ans. Elles espèrent aussi avancer dans la reconnaissance des identités de genre fluides, en abolissant l'irrévocabilité de la modification du genre prévue dans la nouvelle loi, voire à rendre facultatif l'enregistrement-même du genre.

En outre, le cas particulier des personnes intersexuées réclame également une intervention rapide pour éviter les opérations chirurgicales irréversibles dont la nécessité n'est pas établie. Or, la situation de ces personnes intersexes ne figure pas dans le rapport de l'Etat belge. Il est pourtant urgent d'établir un cadre juridique de protection des droits fondamentaux des personnes intersexes en Belgique, en adaptant la législation afin que l'Etat belge se conforme à ses obligations internationales³⁶.

En effet, le droit belge aujourd'hui appliqué ne garantit pas la protection des droits fondamentaux des personnes intersexes conformément aux standards définis aux niveaux européen et international³⁷. Les exigences du principe d'égalité et de non-discrimination ne sont pas non plus rencontrées.

Trois points centraux doivent faire l'objet d'une intervention des législateurs fédéral, régionaux et communautaires belges³⁸ :

1. **quant à la pratique médicale** : les enfants intersexes sont soumis en Belgique à des procédures médicales de normalisations alors qu'ils sont en bonne santé. Ces traitements chirurgicaux et/ou hormonaux ne sont la plupart du temps pas justifiés par des impératifs médicaux. Ces traitements sont exercés sans consentement autonome et constituent dès lors une atteinte à l'intégrité physique, l'autonomie et l'autodétermination des enfants intersexes.

2. **quant à la non-discrimination** : les personnes intersexes subissent au quotidien des discriminations fondées sur leurs caractéristiques sexuelles. La LDH demande à la Belgique d'adapter sa législation et de reconnaître les caractéristiques sexuelles comme un motif de discrimination et de sanctionner les discriminations et les violences fondées sur ce motif.

3. **quant à la formation et la sensibilisation** : les personnes intersexes, leurs parents, leurs proches, les professionnels de la santé et la population dans son ensemble ne disposent pas d'informations suffisantes sur la situation des personnes intersexes et, plus particulièrement, sur la nature, le degré d'urgence, la durée, la fréquence, les contre-indications, les effets secondaires et les risques inhérents aux procédures médicales de normalisation. La LDH demande à la Belgique d'adapter le cadre légal existant afin d'assurer une formation complète des professionnels de la santé à un comportement respectueux envers les personnes intersexes. Il convient également de sensibiliser la population à la situation des personnes intersexes, notamment par le biais des programmes scolaires.

Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 7)

13. et 14. Prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

La Belgique, qui a signé le Protocole facultatif à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT)³⁹, a récemment annoncé avoir l'intention de le ratifier⁴⁰, conformément à ses nombreux engagements de ce faire - tant au niveau national⁴¹ qu'international⁴². Toutefois, à ce jour, aucune loi d'assentiment n'a été publiée.

L'intention de ratifier l'OPCAT par la Belgique fait suite à l'adoption de la loi du 25 décembre 2016⁴³ réformant le système existant de surveillance des prisons et donnant la mission de contrôle des lieux de privation de liberté au Conseil central de surveillance pénitentiaire⁴⁴ et aux Commissions de surveillance des prisons⁴⁵.

Toutefois, cette loi a été lourdement critiquée tant par des ONG⁴⁶, que des auteurs académiques⁴⁷ et des organismes officiels, tel que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)⁴⁸ et par les Commissions de surveillance pénitentiaire elles-mêmes⁴⁹. En effet, cette loi est loin de se conformer aux standards de l'OPCAT, notamment en raison du fait que son mandat ne couvre qu'un type de lieux de privation de liberté (les établissements pénitentiaires), à l'exclusion de tous les autres (centres fermés pour étrangers, Institutions publiques de protection de la jeunesse, établissements de défense sociale, commissariats de police, etc.), et en ce qu'elle pourrait mener à des conflits d'intérêt problématiques à plusieurs niveaux, puisque les fonctions de surveillance, médiation et plainte sont confiés aux mêmes organes.

Dès lors, il est impératif que tous les principes de l'OPCAT soient mis en œuvre avant toute ratification de cet instrument, notamment :

- en élargissant le mandat du mécanisme national de prévention à tous les lieux de privation de liberté ;
- en garantissant les moyens financiers et humains à cette institution, ainsi que la diversité des fonctions en son sein (spécialistes en droit des étrangers, des mineurs, etc.), en assurant que ses membres ont les compétences et connaissances professionnelles requises ;
- en séparant strictement les fonctions de surveillance proprement dite des fonctions de traitement et jugement des plaintes. A cet égard, la loi du 25 décembre 2016 doit être revue en ce sens : le rôle de médiation entre les détenus et l'administration pénitentiaire des commissions de surveillance est incompatible avec un rôle de juge entre ces mêmes acteurs.

13. c) Le concept de pays tiers sûr

Comme le précise l'État belge, le concept de pays tiers sûr a été transposé en droit belge mais n'a jamais fait l'objet d'application pratique. Ce nouveau concept est trop peu précis, il engendre un risque d'interprétation trop large et n'offre pas suffisamment de garanties pour le demandeur de protection internationale qui se verrait appliquer cette notion de pays tiers sûr :

- les critères et la définition de ce concept reposent sur des notions trop vagues et trop peu précises (il n'y a pas de définition du lien de connexion par exemple) ;
- la directive 2005/85/CE⁵⁰ mentionnait expressément que ce concept ne pouvait être appliqué par les Etats membres que si les autorités ont acquis la certitude que le demandeur sera traité dans le pays tiers concerné suivant des principes détaillés à l'article 38; or la loi belge mentionne que la demande peut être déclarée irrecevable en vertu de cette notion de pays tiers sûr si le CGRA "estime" que le demandeur sera traité conformément aux principes repris dans la directive ;
- la charge de la preuve est très lourde pour le demandeur d'asile car c'est à lui qu'il appartient de prouver que ce pays tiers n'est pas sûr pour lui ou qu'il n'y a pas accès ;
- aucun examen de contrôle de l'accès effectif à ce pays tiers sûr n'est prévu.

L'Etat belge devrait instamment remédier aux carences relevées afin d'éviter tout problème d'interprétation et d'application pratique.

13. d) Les assurances diplomatiques et le principe de non-refoulement

Dans son rapport, l'Etat belge défend que "le principe de non-refoulement est un principe absolu toujours pris en considération par les autorités belges dans l'examen d'un dossier d'éloignement ou d'un dossier d'extradition" et qu'"il n'est jamais recouru à des garanties diplomatiques afin d'éloigner des étrangers en séjour irrégulier."⁵¹

Cela n'est pas vrai : en septembre 2017, le Secrétaire d'Etat à l'asile et à la migration conclut un accord avec le pouvoir dictatorial soudanais pour faire identifier des personnes soudanaises, dites "en transit", et détenues principalement au centre fermé de Vottem en vue de leur expulsion⁵². Cet accord permettait d'expulser du territoire les ressortissants soudanais identifiés, et ce sans vérification aucune au regard du respect de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en violation donc du principe de non-refoulement.

Des faits de torture contre ces personnes ont été allégués suite à leur expulsion au Soudan. L'affaire a été portée jusqu'à la Cour européenne des droits de l'homme pour l'un d'entre eux et la LDH a rédigé une tierce intervention pour défendre le principe de non-refoulement bafoué en l'espèce⁵³.

Suite à ces événements, MYRIA, le Centre fédéral Migration, constate que la Belgique a établi une pratique pour examiner le risque de violation de l'article 3 CEDH en cas de retour et en l'absence d'une demande de protection internationale. Le questionnaire « droit d'être entendu » des services de police a été adapté ; les questions posées lors de l'entretien social à l'arrivée dans un centre fermé aussi ; et un enregistrement d'une "demande d'asile implicite" est prévu dans le cas où la personne court un risque au regard de l'article 3 CEDH⁵⁴.

La LDH demande qu'une procédure claire soit inscrite dans la loi pour toute personne qui allègue un risque en cas de retour forcé, tout comme le Conseil d'Etat, qui le recommande également⁵⁵.

14. Traitements inhumains et dégradants par les forces de l'ordre

Dans leurs recommandations faites à l'Etat belge⁵⁶, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT), le Comité contre la torture de l'ONU (CAT) et le Conseil des droits de l'homme de l'ONU⁵⁷ 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 »⁵⁸. Malgré cela, il faut relever la persistance d'allégations de mauvais traitements par les forces de l'ordre⁵⁹, voire de condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme⁶⁰.

Pour aller dans le sens de ces recommandations, l'Etat belge devrait :

- **Garantir l'identification des membres des forces de l'ordre** : la loi du 4 avril 2014 modifiant l'article 41 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992, en vue de garantir l'identification des fonctionnaires de police et agents de police tout en améliorant la protection de leur vie privée⁶¹ vise à permettre l'identification des policiers en toutes circonstances, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁶². Toutefois, ce texte de loi n'est jamais entré en vigueur, faute d'arrêts d'application. Malgré cette absence, certaines zones de police appliquent déjà la loi. Il en résulte une application inégale et différenciée qui varie de zone de police à zone de police. Par conséquent, ces arrêts devraient instamment être adoptés, d'une part pour faire entrer en vigueur cette loi là où elle n'est pas encore appliquée, d'autre part pour garantir une application uniforme sur l'ensemble du territoire ;
- **Garantir le droit de filmer et photographier les interventions des forces de police** : il est important de rappeler qu'il n'existe aucune interdiction générale de photographier ou filmer les actions de la police⁶³. Hormis certains cas exceptionnels et limités, des citoyens et journalistes ont le droit de filmer ou photographier des interventions policières, que ce soit pour informer ou récolter des preuves du déroulement des événements⁶⁴. Ce droit devrait être réaffirmé avec force par les autorités belges, tant les cas d'interventions problématiques, voire illégales, par les forces de l'ordre se multiplient. Par exemple, des journalistes⁶⁵ et des ONG (parmi lesquelles figure la LDH) sont régulièrement inquiétés en raison du fait qu'ils font leur métier, voire sont poursuivis en justice⁶⁶. **Ces pratiques inacceptables et contraires tant à la liberté d'expression qu'à la liberté de la presse devraient cesser immédiatement ;**
- **Garantir l'indépendance du Service d'enquêtes du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P)⁶⁷, conformément aux recommandations internationales.** Bien qu'il se décrive comme une institution indépendante, le Comité P est critiqué par de nombreux organismes internationaux pour son déficit d'indépendance et d'objectivité, particulièrement en raison de la composition de son Service d'enquêtes. Ce département est composé de policiers, venant de différents services, qui sont responsables du contrôle du travail des membres des forces de l'ordre. Sur ce point, le Comité contre la torture des Nations Unies a recommandé à l'Etat belge à plusieurs reprises de prendre "les mesures pertinentes pour renforcer davantage les mécanismes de contrôle et de supervision au sein de la police, particulièrement du Comité P et de son Service d'enquêtes, qui devraient être composés d'experts indépendants recrutés à l'extérieur de la police"⁶⁸. Pour sa part, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies "juge préoccupant que des doutes subsistent sur

l'indépendance et l'objectivité du Comité P et sur la capacité de ce dernier à traiter dans la transparence les plaintes portées à l'encontre des fonctionnaires de police⁶⁹ et, plus récemment, des recommandations similaires ont été adressées à la Belgique par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies⁷⁰.

Par ailleurs, concernant plus spécifiquement les mauvais traitements contre des personnes en situation irrégulière, en octobre 2018 l'ONG Médecins du monde publiait une enquête sur les violences policières envers les migrants et les réfugiés en transit en Belgique⁷¹. Ils ont interrogé 440 personnes en mai, juin et juillet 2018. "Sur ces 440 personnes, 25% ont déclaré avoir été victimes de violences policières en Belgique. 59 personnes ont accepté de participer à une interview plus approfondie via un questionnaire semi-directif. Après examen, 51 de ces témoignages se sont avérés valides pour un total de 101 actes violents."⁷²

- "près de 60% des répondants ont déclaré avoir été confrontés à des violences sur le terrain ;
- 64% des personnes arrêtées ont été forcées à se déshabiller complètement, ce qui a été ressenti comme une expérience humiliante et dégradante par 72%, accompagnée de coups et insultes ;
- Parmi les 13 personnes qui ont refusé de donner leurs empreintes, toutes ont été victimes de torture selon la définition du protocole d'Istanbul ;
- 41% des répondants ayant été arrêtés ont déclaré ne pas avoir reçu de nourriture ou d'eau pendant plus de 15h. 13% ont également déclaré ne pas avoir été autorisés à utiliser des toilettes, tandis qu'une personne a même expliqué avoir dû faire ses besoins dans un seau pendant 48h ;
- 41% des répondants ayant été arrêtés ont déclaré ne pas avoir récupéré les possessions dont ils avaient été privés lors de leur incarcération."⁷³

Comme nous l'apprend le rapport de MYRIA au sujet de la police et des migrants de transit⁷⁴, le Comité P ne remet pas ces constats en question mais n'arrive pas aux mêmes conclusions pour deux raisons : son enquête ne portait que sur les arrestations administratives massives de migrants en transit (opérations planifiées qui génèrent moins de difficultés) et la méthode utilisée n'a pas permis au Comité P de se trouver en contact avec des migrants dans des conditions propices à la délivrance de témoignages pertinents.

Pour précision, ces migrants en transit sont en fait des personnes "sans-papiers" sur le territoire : elles ne veulent pas demander l'asile en Belgique et n'ont donc aucun droit. Le fait d'être en séjour irrégulier en Belgique est un délit en vertu de l'article 75 de la loi de 1980. **La LDH demande inlassablement la dépenalisation du séjour irrégulier : il faut supprimer cet article de loi qui empêche les personnes "sans-papiers" de faire valoir leurs droits en Belgique.**

Enfin, en 2016, la LDH a publié un rapport concernant la persistance de pratiques de profilage ethnique par des membres des forces de police⁷⁵. De même, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a également émis des recommandations à l'Etat belge sur le sujet visant à : « Assurer, aux plans local, régional et fédéral, une coordination efficace des mesures prises pour observer la prévalence du profilage ethnique illégal et du racisme, compte tenu, en particulier, de la menace terroriste qui pèse actuellement sur le pays ; (...) Améliorer la formation des policiers de façon à les sensibiliser au problème du profilage racial ; (...) Enquêter en toute impartialité sur tous les cas de mauvais traitements et d'usage excessif de la force imputables à des agents des forces de l'ordre, y compris lorsque de tels actes sont motivés par le racisme ; (...) Procéder à une évaluation du recours au profilage ethnique par les forces de police »⁷⁶.

L'ensemble de ces recommandations ont été acceptées par l'Etat belge, en la personne de son ministre des Affaires Étrangères. Mais, malgré les rapports publiés en la matière, les témoignages de membre de la police eux-mêmes et les déclarations du ministre des Affaires Étrangères au Conseil des droits de l'homme des Nations Unie, le dossier ne semble pas prioritaire pour les autorités politiques. Il conviendrait pourtant que le discours de l'Etat belge à la tribune des Nations Unies ne diffère pas de son discours en politique intérieure. Dès lors, **l'Etat belge devrait résolument lutter contre ce phénomène, notamment en envisageant la mise sur pied d'un enregistrement systématique des contrôles d'identité à l'aide d'un formulaire par les policiers qui pratiquent ces contrôles, formulaire dont une copie (le récépissé) devrait être fournie à la personne contrôlée. Il pourrait également susciter l'adoption d'une circulaire des procureurs généraux explicite concernant l'interdiction de cette pratique ainsi que des lignes directrices à destination du corps policier. Il**

pourrait, enfin, investir dans la formation policière et rendre les mécanismes de recours plus effectifs, conformément aux recommandations internationales précitées.

Sécurité de la personne et traitement des prisonniers (art. 7, 9 et 10)

15. Détention de personnes souffrant de problèmes de santé mentale

Il faut mettre un terme à l'incarcération des malades mentaux dans des établissements pénitentiaires: cette recommandation a déjà été formulée à de nombreuses reprises⁷⁷ et les autorités belges font l'objet de condamnations fréquentes à ce sujet, allant jusqu'à un arrêt pilote de la Cour européenne des droits de l'homme⁷⁸. Cela souligne à nouveau le caractère urgent de cette question. Or, à ce jour, si le gouvernement semble avoir pris conscience de l'importance de cette question, notamment en créant des lieux de soins fermés indépendants des établissements pénitentiaires, les annexes psychiatriques des prisons existent toujours et la loi du 4 mai 2016 relative à l'internement et à diverses dispositions en matière de Justice⁷⁹ permet toujours d'y envoyer des patient-e-s. **Le recours aux annexes psychiatriques des prisons comme lieux d'internement possibles devrait être purement et simplement interdit.**

Il est également indispensable, dans la foulée, 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, comme d'ailleurs à l'ensemble de la population détenue. Les constats en la matière sont alarmants⁸⁰. A cet égard, le CPT recommande « une plus grande implication du SPF Santé publique dans la prise en charge des personnes internées en milieu pénitentiaire (...) » et de prévoir le transfert des compétences du SPF Justice vers le SPF Santé⁸¹.

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 dentaires⁸². Le CPT et le CAT constatent également des jours d'attente trop nombreux (un délai d'attente de 6 mois, dans certains cas, pour consulter un dentiste) suivis d'une consultation expéditive, source potentielle d'aggravation de l'état de santé du malade⁸³. Parmi l'inadéquation des soins offerts, il faut aussi citer la surmédication face aux troubles psychiques et le cadre insuffisant en termes de personnel psychiatrique.

Comme le recommande le CPT, il faut « renforcer la présence des psychiatres et des psychologues cliniciens dans l'ensemble des prisons visitées afin d'améliorer la prise en charge psychiatrique et psychologique des personnes en détention provisoire ou en exécution de peine. »⁸⁴

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 normal. Cette situation est inacceptable.

17. 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 a de ce fait eu à subir plusieurs condamnations pour violation de l'article 3 de la CEDH⁸⁵.

L'Etat belge doit impérativement se conformer au prescrit des instances internationales en la matière, notamment du CPT⁸⁶ et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁸⁷, 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, il faut « que l'État partie envisage de mettre en place des mesures alternatives à l'augmentation de la capacité carcérale. »⁸⁸ Le CPT, quant à lui, souligne que « Il est néanmoins important que la priorité continue d'être donnée à la réduction de la population carcérale et à sa maîtrise dans des proportions raisonnables (...). Pour cela, il convient également de veiller à ce que l'attention ne soit pas portée de manière démesurée à l'augmentation de la capacité totale du parc pénitentiaire. »⁸⁹

L'expansion carcérale est un leurre, comme l'ont établi de nombreuses études scientifiques⁹⁰: l'évolution de la population carcérale dépend en fait des politiques pénales mises en œuvre⁹¹.

A cet égard, au vu de l'échec patent de la politique criminelle déployée depuis des décennies et du caractère largement contre-productif de la privation de liberté dans de nombreux cas, il faut garantir que la peine de prison soit véritablement *l'ultimum remedium*, tant en ce qui concerne la détention préventive, que l'exécution des peines.

Cela passe notamment par le recours aux peines alternatives. A cet égard, il conviendrait d'une part d'assurer la bonne exécution des accords de coopération entre l'Etat fédéral et les Communautés chargées de l'exécution des peines de travail et des peines de surveillance électronique, d'autre part par le développement de nouvelles alternatives (confiscation spéciale, jours-amendes, etc.).

Si de nouveaux établissements devaient tout de même être construits, il est impératif de se soumettre aux Règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe⁹² 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, planifié par les autorités à Bruxelles). En outre, les politiques carcérales doivent impérativement inclure des objectifs de réinsertion des détenu-e-s, notamment afin de lutter contre la récidive.

Afin de permettre d'efficacement lutter contre le phénomène de la surpopulation carcérale, il est indispensable de lutter sur au minimum trois fronts : les entrées en prison, le temps en prison et les sorties de prison.

- **Tout d'abord, il conviendrait de réformer en profondeur la détention préventive en vue d'en limiter l'usage aux seuls crimes et délits les plus graves.** En effet, la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive⁹³ n'est ni respectée, ni correctement appliquée. Ce qui aboutit à un résultat inquiétant : 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 (infractions contre les personnes, augmentation du taux de la peine permettant d'avoir recours à la détention préventive, etc.).
- **Ensuite, il faut renforcer la reconnaissance par le pouvoir fédéral des missions d'aide aux détenus et aux justiciables déferées aux entités fédérées et mettre en œuvre du plan de détention.**

Bien que le lien entre l'absence d'une véritable politique de réinsertion des détenus et le risque de récidive n'est plus à établir⁹⁴, 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 et favorise le risque de récidive. De multiples contraintes entravent l'organisation d'activités pédagogiques en milieu carcéral.

Le renforcement de la reconnaissance par le pouvoir fédéral des missions d'aide aux détenus et aux justiciables déferées aux entités fédérées et la mise en œuvre du plan de détention sont, à cet égard, indispensables. Et ce, notamment, à travers une redistribution plus équitable des moyens et par l'actualisation des protocoles de collaboration obsolètes. 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. En sus, la mise sur pied d'un plan de détention doit être assurée dès le début de la détention, conformément à la loi de principes du 12 janvier 2005.

- **En outre, il est également indispensable de renforcer et faciliter les libérations conditionnelles.** 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 des détenus, alors que celles et ceux qui vont à fond de peine, sans aucun travail de réinsertion, présentent un risque plus élevé de récidive.

La procédure de libération conditionnelle doit être facilitée et octroyée aussi rapidement que possible en l'absence de contre-indications. 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. »⁹⁵

Il est indispensable que l'ensemble des dispositions relatives au statut juridique externe des détenus entrent en vigueur (la loi date de 2006 !⁹⁶) et notamment l'instauration du juge de l'application des peines chargé du suivi des libérations pour les plus courtes peines. Il faut impérativement que le travail de réinsertion soit entamé dès le début de l'incarcération, afin de garantir son efficacité et d'éviter que les détenus aillent « à fond de peine » et soient finalement libérés sans aucun suivi. Des moyens suffisants doivent être alloués aux services chargés de la préparation à la réinsertion dans les prisons (psychologues, assistants sociaux notamment) mais aussi aux juridictions de l'application des peines et aux maisons de justice.

- **Enfin, une réflexion approfondie doit être menée sur les orientations présidant aux réformes des Codes pénal et d'instruction criminelle.** Ceux-ci n'ont jamais fait l'objet de réformes d'ampleur, mais bien de réformes disjointes et répétées, rendant ces codes peu lisibles et, pour partie, anachroniques (le Code d'instruction criminelle date 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.

La réforme du Code pénal entreprise par le gouvernement est un cas désolant. Alors que d'éminents spécialistes ont été mandatés pour proposer une telle réforme, et après que ceux-ci ont abattu un travail considérable, ils ont été contraints de démissionner de la Commission de réforme⁹⁷. En cause, la façon dont le gouvernement a modifié le projet initial présenté par la Commission, notamment en replaçant l'emprisonnement au centre de la répression pénale, ce qui n'est pas susceptible de diminuer la population carcérale. Or les criminologues sont unanimes : l'emprisonnement est criminogène et les longues peines de prison sont inutiles et inefficaces. La réforme du Code pénal doit donc reprendre sur les bases posées par les experts de la Commission de réforme.

Par ailleurs, ces réformes doivent être l'occasion de poser les bases d'une politique de dépenalisation de certains actes : les effets contre-productifs, voire néfastes de la pénalisation de certains comportements sont patents (stupéfiants⁹⁸, droit au séjour⁹⁹, délit de presse¹⁰⁰, squat¹⁰¹, avortement¹⁰², port de la burqa, crime de lèse-majesté, etc.). Il conviendrait d'initier une réflexion sur le recours accru à l'outil pénal, qui entraîne souvent plus de problèmes qu'il n'en résout.

Enfin, un contrôle démocratique sur la définition de la politique criminelle devrait être instauré. Si les textes légaux précisent que les directives de politique criminelle sont arrêtées par le ministre, après avoir pris l'avis du Collège des procureurs généraux, la politique criminelle est en réalité fixée par le Collège des procureurs généraux, sous couvert de l'Exécutif. Il est impératif qu'un contrôle démocratique effectif soit exercé sur la définition de la politique criminelle, qui détermine l'orientation des recherches et des poursuites pénales.

Interdiction de l'esclavage et de la servitude (art. 8)

18. Un statut de réfugié pour les victimes de traite

Comme le précise l'État belge, les articles 61/2 à 61/5 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers¹⁰³ prévoient la reconnaissance d'un statut de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains (TEH). Trois conditions sont d'application pour obtenir ce statut : rompre tout lien avec les auteurs présumés de l'infraction, accepter une guidance par un centre agréé et spécialisé et porter plainte ou faire des déclarations contre l'exploitant. Dans la pratique, c'est un parcours du combattant qui se solde bien souvent par un refus. Ce statut exclut surtout un grand nombre des victimes de traite qui arrivent en Belgique et par rapport auxquelles aucune poursuite pénale ne pourra avoir lieu en Belgique, les auteurs se trouvant hors de la juridiction belge. Une protection alternative pour les victimes qui tombent en dehors de la procédure TEH paraît donc nécessaire.

La LDH recommande de développer pour ces victimes la possibilité d'obtenir un statut de réfugié pour crainte de persécution de la part du réseau de traite. Parce que le système actuel repose sur une évaluation de la coopération de la victime et sur des poursuites pénales qui peuvent être abandonnées en dehors de la volonté de la victime - cela ne dépend pas d'elle mais du juge ou

des réquisitions du procureur du Roi ou de l'auditeur du travail en charge du dossier. La France et l'Angleterre ont déjà établi une jurisprudence en ce sens (alors que le droit français prévoit aussi, par ailleurs, une procédure de séjour pour ces victimes). La Belgique devrait s'en inspirer, aucun obstacle législatif ne pouvant empêcher une telle appréciation de la convention de Genève¹⁰⁴.

Légalité de la détention et sécurité de la personne (art. 2, 9 et 10)

19. L'aide juridique

L'accès à la justice est un principe fondamental de l'État de droit. En son absence, les citoyens ne peuvent se faire entendre, exercer leurs droits, contester d'éventuelles mesures discriminatoires ni engager la responsabilité des autorités publiques. L'État de droit et l'accès à la justice sont donc les deux faces d'une même pièce. C'est précisément cette soumission de l'État au droit qui caractérise ce système. Le droit de tous d'accéder à la justice doit être concret et effectif pour garantir l'égalité et le respect de la loi.

La législature écoulée a vu l'adoption de mesures remettant en cause de manière frontale les principes qui sous-tendent le droit d'accès à la justice. Ce qui a poussé la LDH, aux côtés d'autres acteurs, à introduire avec succès¹⁰⁵ un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle contre la loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique¹⁰⁶. Malgré cette victoire constitutionnelle, la réforme reste en vigueur dans ses autres aspects et continue de décourager l'accès à la justice des plus précaires, le droit d'accès à la justice restant une illusion pour de nombreuses personnes¹⁰⁷.

Il conviendrait de réaffirmer avec force la légitimité de ce droit et lui offrir une garantie d'application via le système de l'aide juridique. Cette garantie passe par un financement adéquat et pourrait passer par la mise en place, à terme, d'une forme de mutualisation des coûts judiciaires¹⁰⁸. Il est également nécessaire de procéder à la simplification du langage judiciaire visant à rendre celui-ci plus accessible aux citoyens¹⁰⁹.

Réfugiés et demandeurs d'asile (art. 7, 9, 10, 12 à 14 et 24)

20. Détention des demandeurs de protection internationale

L'Etat belge précise qu'"avant qu'il puisse être procédé au maintien administratif d'une personne, il doit notamment être question « d'un risque non négligeable de fuite »". Mais la LDH, et les associations du groupe Transit avec elle¹¹⁰, se demandent si ces demandeurs de protection sont vraiment enfermés en raison du risque de fuite qu'ils présentent¹¹¹.

Contrairement à ce qu'exige la loi, le choix d'enfermer un demandeur de protection internationale n'a finalement que peu à voir avec l'examen individualisé de sa situation ou avec un éventuel risque de fuite, ou encore avec l'anticipation que sa demande de protection sera finalement refusée. Le choix d'enfermer un demandeur de protection semble obéir à des considérations bien plus générales, qui visent tantôt à réduire le flux de demandes de certaines nationalités, tantôt à répondre à des considérations de politique intérieure. Enfermer un maximum de demandeurs de protection de telle ou telle nationalité, c'est donner un signal fort à leurs compatriotes signifiant que ceux-ci ne sont pas les bienvenus en Belgique, voire tenter de leur faire croire, parfois de manière très discutable, que leurs chances d'obtenir l'asile sont très faibles.

Pour ce faire, l'Office des étrangers cherchera, par exemple, à « Dubliner »¹¹² le plus possible les demandeurs d'asile originaires d'un pays connaissant une forte augmentation des demandes de protection. La mesure de détention s'inscrit alors dans un arsenal de dissuasion. Cet arsenal recourt également à des courriers ciblés aux nationalités visées du secrétariat d'État à l'asile et à la migration. Sous couvert de les informer correctement, il leur adresse une menace à peine voilée : celle de l'expulsion forcée. Lorsqu'après l'envoi du courrier, les mesures de détention tombent, l'effet dissuasif n'en est que plus fort. Le recours aux mises à disposition du gouvernement de demandeurs de protection impliqués dans des rixes en centre ouvert apparaît comme un message destiné à afficher une grande fermeté. Dans les faits, ces mesures de détention sont arbitraires. Leur pertinence et leur efficacité peuvent, elles aussi, être mises en question, dès lors que plusieurs des demandeurs de protection visés par ces mesures ont été libérés quelques jours après avoir été enfermés, soit parce

que le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides a estimé fondé leur besoin de protection, soit à la suite d'une décision de la Chambre du Conseil ordonnant leur remise en liberté.

Quant à la détention quasi systématique des demandeurs d'asile frontière, elle semble obéir à des considérations pratiques pour l'Office des étrangers, à savoir la possibilité de les refouler sans frais et sans difficultés, en cas d'échec de leur demande d'asile. En effet, l'administration n'a pas à prendre en charge le coût du refoulement ni à obtenir un laissez-passer du pays d'origine et peut même demander à la compagnie responsable le remboursement des frais liés à la détention en centre fermé. La pratique d'enfermement des demandeurs d'asile dépasse de loin le cadre strict prévu par la loi. Pourtant, la privation de liberté d'une personne qui s'avère effectivement éligible au statut de réfugié, et qui a éventuellement subi dans son pays de graves persécutions, fait courir un réel risque d'aggraver les séquelles liées à ces persécutions.

La LDH est opposée à l'existence des centres fermés et à toute forme d'enfermement pour des raisons administratives. Ce qui implique aussi la fin des expulsions forcées.

A titre intermédiaire et tant que les centres fermés ne seront pas supprimés :

- **il faut évaluer l'utilité, le sens et les conséquences de l'enfermement administratif des migrants en Belgique ;**
- **le recours à la détention doit en tout état de cause être une mesure de dernier ressort, en conformité avec la directive « retour »¹¹³, il faut donc mettre en place et évaluer des alternatives, telles que les maisons de retour ou le recours à la résidence à domicile (avec un signalement périodique) ;**
- **il est nécessaire de prévoir un recours automatique contre la détention et a minima de réformer la procédure de requête de mise en liberté devant la Chambre du conseil, en permettant à cette juridiction de procéder non seulement à un examen de légalité mais aussi de proportionnalité et d'opportunité des mesures privatives de liberté, en conformité avec la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)¹¹⁴.**

20. Détention administrative des familles avec enfants

Tous les enfants demandeurs d'asile, réfugiés et migrants doivent être traités comme des enfants. Ils doivent être libres, protégés et soignés. L'Etat belge écrit dans son rapport que "les familles avec mineurs qui doivent quitter la Belgique ne sont plus hébergées dans des centres fermés depuis 2009." Ce n'est plus exact à l'heure actuelle. Depuis septembre 2018 le gouvernement belge a pris la décision d'enfermer des familles qui sont en séjour illégal avec leurs enfants mineurs¹¹⁵. Entre 2006 et 2011, lorsqu'elle plaçait encore des enfants en détention, la Belgique a été condamnée à trois reprises par la Cour européenne des droits de l'Homme¹¹⁶ pour traitements inhumains et dégradants. Suite à ces arrêts, la pratique avait été stoppée durant dix ans. La décision du gouvernement fédéral est une réelle régression et va à l'encontre du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Etre un enfant en séjour migrant ou réfugié n'est pas un acte illégal. Les enfants ne peuvent pas être punis en raison de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents. Des études ont montré que la détention a un impact profond et durable sur la santé et le développement des enfants, même lorsque cette détention est de courte durée et a lieu dans des circonstances relativement « humaines ». Des alternatives sont possibles comme les maisons de retour et l'accompagnement à domicile¹¹⁷. **Ces alternatives doivent être travaillées et améliorées par le gouvernement afin d'être conformes aux droits de l'enfant¹¹⁸.**

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies vient de rappeler avec force que le recours à l'enfermement ne pouvait pas être utilisé pour les enfants en migration. Il a dès lors enjoint à la Belgique de mettre fin à cette pratique et d'avoir recours à des solutions non privatives de liberté¹¹⁹. **L'inscription dans la loi de l'interdiction générale de détention des enfants en centres fermés, sans aucune exception, est indispensable. La 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 étrangers¹²⁰ doit être modifiée en ce sens.**

En avril 2019, suite à un recours introduit par un collectif d'ONG (dont la LDH), le Conseil d'Etat suspendait l'arrêté royal du 22 juillet 2018 et empêchait ainsi l'enfermement des familles dans ce centre fermé situé trop près des pistes d'atterrissage et non-insonorisé¹²¹. Malheureusement, le Conseil d'Etat

n'a pas sanctionné l'enfermement des enfants mais bien leurs conditions de détention. L'Etat belge est donc occupé à faire insonoriser les lieux pour enfermer à nouveau les familles en séjour irrégulier et faciliter ainsi leur expulsion¹²².

Pour les parents et leurs enfants, tout enfermement est traumatisant et violent. Juridiquement, l'enfermement des enfants est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant inscrit dans la Constitution belge et dans la Convention internationale des droits de l'enfant et doit dès lors être proscrit.

20. La réforme de l'asile

Rien n'apparaît dans le 6ème rapport périodique de l'État belge (aux points 156 et suivants) concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile sur la grande réforme de la procédure d'asile intervenue début 2018¹²³. Pourtant, cette réforme en profondeur de la politique d'asile a modifié énormément de dispositions légales de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Ces modifications législatives ont entraîné une réduction drastique des droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale. Neuf associations, dont la LDH, ont introduit un recours en annulation à la Cour Constitutionnelle contre ces modifications¹²⁴. Le recours est toujours pendant.

Le gouvernement prétendait vouloir simplifier le droit des étrangers en travaillant notamment à une codification du droit de la migration. Il s'est agi au contraire d'une complexification de la procédure d'asile : réinstauration du filtre de la recevabilité et création de catégories de demandeurs de « seconde zone » avec des procédures accélérées, voire expéditives, dans un climat de défiance généralisée.

Ces lois ont fait l'objet de critiques fouillées, émises par des ONG spécialisées, mais aussi par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, MYRIA et la Commission de la protection de la vie privée¹²⁵. Ont, entre autres, été dénoncés :

- la possibilité de détention quasi systématique des demandeurs d'asile et des personnes en situation irrégulière ;
- le raccourcissement des délais pour contester une décision négative, qui met à mal le droit d'accès à un juge et permet de renvoyer de façon accélérée les demandeurs de protection vers des pays où ils risquent des traitements inhumains et dégradants ;
- la violation du respect de la vie privée et des garanties prévues par le Règlement général de protection des données (RGPD) en donnant accès sans véritable consentement aux téléphones et ordinateurs des intéressés et en généralisant la capture de l'image faciale dans la prise de données biométriques ;
- et, de façon générale, le soupçon a priori de fraude ou d'abus des demandeurs en quête de protection.

La vision qui sous-tend ces lois fait écho aux autres mesures liberticides et attentatoires aux droits les plus fondamentaux prises par le précédent gouvernement en matière migratoire. Elle repose sur la stigmatisation des étrangers, auxquels sont systématiquement attribuées des caractéristiques inquiétantes : fraudeurs, abuseurs, indésirables, illégaux, criminels...

L'asile n'est pas un problème de sécurité mais une question de respect des droits fondamentaux des individus concernés. De ce fait, il faut traiter les demandeurs d'asile en conformité avec le droit international des droits humains. **L'Etat belge devrait jouer un rôle pionnier dans le domaine de la politique d'asile, notamment en travaillant sur une politique de solidarité avec les autres Etats au sein de l'Union européenne pour permettre le respect des quotas d'accueil de migrants et en finançant les politiques de soutien aux réfugiés.**

21. Plaintes en matière de détention administrative et d'éloignement

Quant aux expulsions forcées, peu d'informations nous reviennent sur leur déroulement, étant donné que la société civile n'a pas droit de regard sur ces opérations et que celles-ci se déroulent dans la plus grande opacité. Mais les témoignages qui nous parviennent font régulièrement état de violences de la part des agents en charge de ces expulsions. Des actes de violence, allant de propos racistes aux pressions psychologiques en passant par des violences physiques qui outrepassent les balises légales, nous sont rapportés.

Le système de contrôle du retour forcé n'est pas efficace. S'il existe en Belgique un organe chargé de ce contrôle, l'Inspection générale (AIG)¹²⁶, sa présence sur le terrain n'est pas systématique et ses rapports d'observation ne sont plus rendus publics depuis quelques années. Aussi, et surtout, le fait que l'AIG ressortisse elle-même à la police et rende compte aux Ministres de l'intérieur et de la justice pose question quant au caractère réellement indépendant de cette autorité.¹²⁷

Quant au contrôle des conditions de détention, l'arrêté royal¹²⁸ qui détermine le fonctionnement des centres fermés et les droits des détenus prévoit la possibilité de porter plainte auprès de la Commission des plaintes contre toute violation d'un droit prescrit par cet arrêté royal. Pour ce faire, le détenu doit introduire sa plainte par courrier "dans les cinq jours" (le moment à partir duquel ce délai court n'est pas clair) auprès du directeur du centre, qui doit y répondre dans les 10 jours ouvrables. Une copie de cette plainte ainsi que de sa réponse sont communiquées au directeur général de l'Office des étrangers et au secrétariat permanent de la Commission des plaintes.

Le rapport d'activités 2014 du centre fermé de Vottem indique que 13 plaintes au total ont été introduites. Sur ces 13 plaintes, 9 ont été introduites par trois personnes. En 2014, ce sont donc uniquement 7 personnes au total sur les 858 personnes qui y ont été détenues qui ont fait le choix d'introduire une plainte. Au total, pour l'ensemble des centres fermés en 2014, seules 28 plaintes ont été introduites auprès de la Commission des plaintes. Parmi celles-ci, 8 ont été déclarées irrecevables par le secrétariat de la Commission. Sur les 20 plaintes jugées recevables, 5 ont été déclarées non fondées, 10 ont été considérées comme ne présentant pas d'intérêt légitime et les 5 dernières ont soit été retirées, soit fait l'objet d'un règlement à l'amiable. La plupart de ces plaintes émanaient des centres fermés de Merksplas et de Vottem. En 10 ans de fonctionnement (2004-2014), sur les 373 plaintes introduites, seules 9 ont été déclarées partiellement fondées¹²⁹. Pour les chiffres plus récents, en 2016, 19 plaintes étaient introduites et 11 plaintes déclarées recevables (alors que 6.311 étrangers ont fait l'objet d'un premier écrou en centre fermé au cours de cette année) ; et en 2017, 23 plaintes étaient introduites pour 13 plaintes déclarées recevables (7.105 étrangers ayant fait l'objet d'un premier écrou au cours de cette année)¹³⁰. Ce nombre peu élevé de plaintes déposées et déclarées recevables n'est pas le signe d'un système carcéral efficace et juste mais bien d'un grave déficit démocratique et de contrôle.

En conclusion, on peut relever que les commissions des plaintes en centres fermés fonctionnent extrêmement mal : les plaintes déposées par des personnes en centres fermés n'aboutissent généralement pas ou sont classées sans suite parce que les plaignants sont expulsés entre temps. **Ce mécanisme doit dès lors être nécessairement réformé afin de garantir l'exercice effectif du droit de plainte en centres fermés, particulièrement au regard des critiques émises à cet égard par la Cour européenne des droits de l'homme**¹³¹.

Droit à un procès équitable (art. 2, 14 et 26)

22. Le dessaisissement

Le système protectionnel instauré en Belgique en matière de justice des mineurs est un système précieux pour le respect des droits des enfants, dès lors qu'il rend possible une diversité de réponses et un équilibre entre sanctions éducatives, aide individualisée et droit pour les auteurs et victimes de participer à une offre restauratrice¹³². Il importe de le conserver et de veiller à ce que les garanties essentielles y relatives subsistent : détention en dernier recours et pour la durée la plus courte possible, prévention, accompagnement, respect du droit de participation et prise en compte l'intérêt supérieur de l'enfant en toutes circonstances¹³³.

Par contre, il est toujours possible en Belgique pour un juge de la jeunesse de se dessaisir d'une affaire concernant un jeune de plus de 16 ans qui a commis un fait grave pour qu'il soit jugé devant une chambre spécifique du tribunal de la jeunesse appliquant le droit pénal commun (ou devant la Cour d'assises s'il a commis un crime non correctionnalisable)¹³⁴. Pourtant, les recherches montrent que le dessaisissement ne se traduit pas par une réintégration dans la société, bien au contraire¹³⁵, et refuse donc à certains jeunes de moins de 18 ans les garanties du système protectionnel qui correspondent pourtant au prescrit de l'article 40 de la CIDE. Cet état de fait est critiqué par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies¹³⁶.

Il faut donc mettre fin au dessaisissement en Belgique et la LDH regrette vivement que la Fédération Wallonie-Bruxelles ait maintenu cette possibilité dans le nouveau Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse¹³⁷.